Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област контроле државне помоћи

мр Татијана Павловић-Крижанић

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област контроле државне помоћи



мр Татијана Павловић-Крижанић

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ 4

2. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА 5

3. ПРАВНИ ОКВИР ЗА КОНТРОЛУ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 7

4. ИНСТРУМЕНТИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ 16

4.1. Државна помоћ и привлачење инвестиција 16

4.2. Државна помоћ и финансијска подршка постојећој привреди 17

4.3. Државна помоћ и додељивање земљишта по цени нижој од тржишне 18

4.4. Остале подстицајне мере које локалне самоуправе уводе у циљу привлачења инвестиција 20

5. ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЈАВНА КОМУНАЛНА ПРЕДУЗЕЋА 21

6. ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЈАВНО-ПРИВАТНА ПАРТНЕРСТВА 25

7. АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ 27

7.1. Обухват примене прописа о контроли државне помоћи на нивоу локалне самоуправе 28

7.2. Капацитети одељења за буџет и финансије 29

7.3. Капацитети локалних пореских канцеларија 30

7.4. Субвенције привреди као проценат буџета 31

7.5. Корелација регионалне државне помоћи и броја запослених у реалном сектору 32

8. ПОСТОЈАЊЕ И УСАГЛАШЕНОСТ СТРАТЕШКОГ И ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА УВОЂЕЊЕ НОВИХ СТАНДАРДА ПРЕДВИЂЕНИХ ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ, ОДНОСНО ЗА ПРИМЕНУ БУДУЋИХ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕУ 33

9. ОПИС И АНАЛИЗА НИВОА МОГУЋИХ ПОСЛЕДИЦА У ПРАКСИ НЕПРИМЕЊИВАЊА ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ И УВОЂЕЊА НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ/СТАНДАРДА СА АСПЕКТА КАПАЦИТЕТА И РЕСУРСА ЈЛС 35

10. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ 37

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ **38**

Структура анализе 40

Критеријуми за избор пилот општина 41

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА **44**

САДРЖАЈ СТРУКТУРИРАНОГ УПИТНИКАЗА ПОТРЕБЕ ИСТРАЖИВАЊА НА ТЕРЕНУ **45**

Општи подаци 45

Евидентирање и контрола државне помоћи 46

Пореска ослобођења или олакшице 46

Располагање земљиштем (дугорочни закуп и отуђење) 46

Субвенције јавним комуналним предузећима 46

Уговорни односи са јавним комуналним предузећима 47

Директна финансијска и индиректна нефинансијска подршка субјектима чији оснивач није општина 47

Јавно-приватна партнерства 48



1. Уводне напомене

Стална конференција градова и општина (СКГО), уз подршку Краљевине Шведске и у сарадњи са Шведском асоцијацијом локалних власти и региона (*SALAR*), од децембра 2011. године спроводи програм чији је циљ унапређење правног оквира, као и јачање капацитета локалних самоуправа у процесу интеграције Србије у ЕУ.

Општи циљ Програма је да допринесе јачању доброг управљања, одговорности и транспарентности локалне самоуправе у Србији у процесу придруживања, као и равномерном и одрживом развоју локалне самоуправе и ближим везама између Србије и ЕУ. Очекује се да Програм, на крају спровођења, допринесе јачању професионализма, знања и стручности управа у градовима и општинама да одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање Европској унији.

Овај програм подршке локалним властима и СКГО, Краљевина Шведска је одобрила за финансирање 13. децембра 2011. године, када је и потписан споразум о сарадњи. Реализација програмских активности трајаће 36 месеци, закључно са 14. децембром 2014. године.

Програм се заснива на билатералној сарадњи између две сестринске организације локалних самоуправа – *SALAR* и СКГО, а огледа се у помоћи српским локалним самоуправама у контексту европских интеграција Србије. Улога сваке од асоцијација у програму је различито дефинисана. Док је СКГО, заправо, главни носилац реализације програмских активности, *SALAR* има улогу ресурсне базе за обезбеђивање међународне експертизе. У том смислу, улога шведског партнера огледа се у трансферу знања између српских и шведских локалних самоуправа.

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе у области контроле државне помоћи припремљена је у оквиру наведеног програма подршке и то његове Компоненте I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти. Основни циљ анализе је да допринесе квалитету Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији, који припрема Стална конференција градова и општина.

Анализа даје пресек тренутног стања у области пружања буџетске и ванбуџетске државне помоћи у градовима и општинама у Србији. Циљ документа је да пружи објективизовану процену утицаја европских интеграција на локалне самоуправе у области контроле државне помоћи, као и процену капацитета и могућности локалних самоуправа да примењују европске правне прописе из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правне прописе ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у каснијим фазама приступања ЕУ. Разматране су и могуће последице у пракси које се могу јавити услед непримењивања постојећих надлежности, или због евентуалног увођења нових. Као један од резултата истраживања, дате су и препоруке за бољу организацију и спровођење поступка пружања државне помоћи у градовима и општинама у Србији.

2. Методологија истраживања

Процес прикупљања грађе, истраживања и писања анализе је подељен у фазе у складу са динамиком предвиђеном и утврђеном Планом израде Анализе.

У првој истраживачкој фази су прикупљени и проучени кључни документи у изабраној приоритетној области, као и стратешки документи, који се односе на европске интеграције Србије (попут извештаја о напретку Србије, НПИ итд.) Током ове фазе су прикупљени и анализирани годишњи извештаји Комисије за контролу државне помоћи, а такође и пракса поступања Комисије у појединачним случајевима пријаве за доделу државне помоћи, која укључује извештаје са седница Комисије на којима се разматрају пријаве државне помоћи локалних самоуправа као давалаца ове помоћи. У овом периоду су биле организоване и интерне консултације, пре свега са секретарима ресорних одбора Сталне конференције градова и општина приликом прелиминарне класификације и анализе прикупљених података, како би се осигурала конзистентност методолошког приступа.



У другој фази израде анализе приступило се оцени усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008–2012. и Извештајем о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних прописа ЕУ у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу како би се утврдио евентуални јаз између њих.

У трећој фази израде анализе, у првој половини јуна, на основу упитника који садржи показатеље институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у домену додељивања и контроле државне помоћи са аспекта захтева прописа ЕУ, спроведено је истраживање у пилот општинама у форми структурираног интервјуа (анекс). Да би се обезбедила репрезентативност узорка, која ће суштински допринети и валидности закључака, истраживањем су обухваћене локалне самоуправе према следећим критеријумима:

а) степен развијености на основу Уредбе о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије", бр. 68/2011) и Листе о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености;

б) број становника – најмање једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и најмање једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника;

ц) статус (град или општина) – најмање једна локална самоуправа би требало да има статус града.

С обзиром на релативно мали број анализираних градова и општина који су одабрани да учествују у истраживању о начину спровођења Закона о контроли државне помоћи, структурирани упитник који чини саставни део ове методологије је припремљен као упитник отвореног типа, како би анкетирани представници

локалне самоуправе имали могућности да се детаљније изјасне о сваком аспекту посматраног проблема. Ово истраживање институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина је спроведено као комбинација метода фокус група са методом претходно заказаних телефонских интервјуа са одговорном особом, који подразумева и ранију припрему неопходних података (висина буџета, тачан број запослених, висина капиталних и осталих субвенција додељиваних јавним комуналним предузећима итд.).

Четврта фаза је подразумевала обраду и анализу прикупљених добијених података истраживачким алатима. Како упитник садржи отворена питања, од којих су само нека подобна за квантитативну анализу, припремљени су показатељи који релативно прецизно указују на стање у одређеној области и дају поуздану слику о постојању евентуалног проблема (непостојање надлежности, неадекватни капацитети) и начинима његовог решавања. Аналитичка фаза је подразумевала и израду Excel табеле са свим прикупљеним и анализираним квантитативним подацима. На основу табеле су припремљени и сви неопходни графикони за визуелно приказивање квантитативних делова анализе – који су коришћени у самом тексту анализе и у презентацијама. Пета фаза је подразумевала припрему Анализе и свих неопходних анекса.

3. Правни оквир за контролу државне помоћи у Републици Србији

Правни оквир за контролу државне помоћи у Републици Србији чине:

1. Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС", бр. 51/09);
2. Уредба о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012 и 37/2013);
3. Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС", бр. 13/10) и
4. Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи („Службени гласник РС", бр. 3/11).



Законом о контроли државне помоћи дефинисана је државна помоћ као сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим неко лице стиче повољнији положај на тржишту, чиме се нарушава или потенцијално нарушава конкуренција. Субјекти који је додељују су: држава, аутономна покрајина и локалне самоуправе, а корисници државне помоћи: свако правно или физичко лице, које се јавља као учесник на тржишту.

Законом је предвиђено да контролу државне помоћи врши петочлана Комисија за контролу државне помоћи коју образује Влада на предлог четири министарства (финансија и привреде, регионалног развоја, инфраструктуре, животне средине) и Комисије за заштиту конкуренције.

Министарство финансија и привреде предлаже председника Комисије, а Комисија за заштиту конкуренције предлаже заменика председника Комисије. Министарство финансија и привреде обавља све стручне, техничке и административне послове за Комисију, што, уз чињеницу да исто министарство даје и председника Комисије, доприноси утиску да је Комисија у суштини организациона јединица Министарства финансија и привреде, а не аутономан државни орган који има независну, непристрасну улогу у оцени утицаја буџетских интервенција и других видова државне помоћи на свим нивоима власти на конкуренцију и слободно тржиште.

Комисија има овлашћења да у поступку претходне контроле одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи, а у поступку накнадне контроле да одлучује о дозвољености додељене државне помоћи.

За све акте органа власти који се сврставају у државну помоћ Комисија обавља a priori контролу допуштености помоћи. Ако Комисија утврди да се пријава коју је давалац помоћи поднео не односи на државну помоћ, она доноси решење у којем се наведено констатује и доставља га подносиоцу пријаве. Уколико утврди да се пријава односи на државну помоћ, Комисија одлучује о дозвољености те помоћи у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве.

Комисија за контролу државне помоћи има право и могућност да врши и накнадну контролу додељене помоћи, и то како на основу информација које сама прибави, тако и на основу информација које добије на иницијативу трећих лица, а које указују на то да државни органи или други јавно-правни субјекти додељују државну помоћ противно закону. До доношења решења о дозвољености помоћи, Комисија може да наложи даваоцу државне помоћи привремено обустављање даље доделе државне помоћи, уколико оцени да би даља додела те помоћи изазвала озбиљније поремећаје конкуренције на тржишту.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи државна помоћ разврстана је у категорије/врсте на основу циља и износа додељене државне помоћи. Према Уредби о начину и поступку пријављивања државне помоћи, даваоци помоћи у пријави Комисији означавају један примарни циљ помоћи и највише два секундарна. На пример, примарни циљ може бити регионални развој, а секундарни развој малих и средњих привредних субјеката и/или запошљавање.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи државна помоћ је разврстана по категоријама/врстама помоћи у складу са одговарајућом уредбом Европске комисије о државној помоћи[1]. Категорије државне помоћи које садржи ова Уредба усаглашене су са називима категорија државне помоћи које се у acquis-у сматрају дозвољеном државном помоћи (регионална државна помоћ, хоризонтална помоћ за мале и средње привредне субјекте, државна помоћ за санацију и за реструктурирање привредног субјекта у тешкоћама, помоћ за запошљавање, као и посебних 26 врста помоћи из групе тзв. „block exemptions", као што су државна помоћ за заштиту животне средине, за когенерацију, обновљиве изворе енергије, управљање отпадом, истраживање, развој и иновацију итд.).

Уредбом о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС", бр. 13/10) сви органи јавне власти обавезани су да пријављују сва буџетска давања или друге видове економског повлашћивања одређених привредних субјеката или одређених категорија привредних субјеката, чак и она буџетска давања или економска погодовања која се не сматрају државном помоћи. Обавеза пријављивања сваке врсте помоћи/погодовања уведена је, како је изричито и наведено у Уредби о начину и поступку пријављивања државне помоћи, из разлога правне сигурности. Разумљиво је да је овим процедуралним правилом требало да се спречи да органи јавне власти самостално (уз могућност да то буде и арбитрарно) одлучују да ли је нека врста помоћи државна помоћ или није, и ако је државна помоћ, да ли је дозвољена или није.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012 и 37/2013) уређени су сви елементи система доделе државне по-

1 Уредба Комисије (ЕК) бр. 800/2008 од 6. августа 2008. године на основу које се одређене категорије државне помоћи квалификују као компатибилне са заједничким тржиштем према члановима 87. и 88. Уговора (Општа Уредба о групним изузецима) и Уредба Комисије (ЕК) бр. 1998/2006 од 15. децембра 2006. године о примени чланова 87. и 88. Уговора на de minimis помоћ

моћи у Републици Србији. Уредбом су дефинисани критеријуми за разграничење буџетских апропријација (давања) која нису државна помоћ и које се не пријављују Комисији за контролу државне помоћи од давања која представљају државну помоћ и подлежу процедури за оцену дозвољености пријављене, односно додељене помоћи.

За правилно сагледавање система за контролу државне помоћи Уредба о правилима за доделу државне помоћи представља кључни правни акт, и без разумевања унутрашње логике ове Уредбе није могуће оценити садржину и домашај успостављеног система за контролу државне помоћи у Републици Србији.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи уведен је најважнији критеријум у систему државне помоћи у Србији, а то је критеријум за разликовање државне помоћи од друге помоћи, односно буџетских давања (или спречавања повећања буџета) која нису државна помоћ. Она „погодовања" одређених привредних субјеката која се не класификују као државна помоћ према Уредби о правилима за доделу државне помоћи не долазе „под лупу" Комисије за контролу државне помоћи. Дакле, ако се ради о помоћи коју Уредба не сврстава у „државну помоћ", државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе о њима уопште не морају да извештавају Комисију јер она нема овлашћења да их разматра и одобрава. На пример, накнада за пружање услуга од општег економског интереса (субвенције за покривање расхода јавних, па и јавних комуналних, предузећа) у највећем броју случајева, према Уредби о правилима за доделу државне помоћи, не спадају у државну помоћ и не пријављују се Комисији за контролу државне помоћи. Правило да се одређене врсте помоћи не сврставају у државну помоћ и не подлежу поступку пријављивања јесте у складу са регулативом ЕУ. Ипак, чини се да су критеријуми за разврставање државних интервенција у Републици Србији које не потпадају под државну помоћ недовољно прецизни и јасни и подложни арбитрарној примени те их је потребно што пре ревидирати.

Интересантно је напоменути да су чланом 1а Уредбе обавезани сви даваоци државне помоћи да се при додели државне помоћи придржавају не само правила из Уредбе, него и евентуалних принципа и правила о државној помоћи који су садржани у међународним споразумима које је потписала и потврдила Република Србија. Ово решење, иако је у складу са Уставом РС и статусом који у хијерархији правних аката имају потврђени међународни уговори, никако није и најпрактичније са аспекта субјеката, који правила о међународној помоћи треба да примењују.

Јавно-правни субјекти који додељују државну помоћ нису у потпуности упознати чак ни са садржином и начином примене домаћих прописа (закона и подзаконских аката) који уређују државну помоћ те је потпуно бесмислено очекивати од њих да прате и покушавају да примене правила ЕУ о државној помоћи која су садржана у међународним уговорима које је ратификовала наша земља.

На основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, државна помоћ се може доделити на основу веома широко постављених и веома флексибилних критеријума, који обухватају највећи број привредно активних предузећа и тако омогућавају да се

из буџетских средстава субвенционише како привлачење нових домаћих и страних инвестиција, тако и пословање домаћих предузећа и то по веома разноликим основима.

Најважнији вид помоћи који држава и локалне самоуправе у овом тренутку пружају привреди је регионална привредна помоћ. Према последњем извештају Комисије за контролу државне помоћи из 2012. године, све буџетске и остале интервенције градова и општина који су они пријављивали као помоћ у 2012. години односиле су се на регионалну помоћ. Под регионалном државном помоћи, у смислу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, подразумевају се, пре свега, субвенције за подстицање „почетних улагања" у привреду земље. Према Уредби, субвенције за привлачење инвестиција називају се „регионална инвестициона помоћ". Висина регионалне инвестиционе државне помоћи покрива до 70% „оправданих трошкова" „почетних улагања" за мала предузећа, 60% „оправданих трошкова" „почетних улагања" за средња предузећа и 50% „оправданих трошкова" „почетних улагања" за велика предузећа.



Критеријуми за дефинисање малих, средњих и великих предузећа су јасни и прецизни и у складу су са критеријумима из Закона о рачуноводству и ревизији. Међутим, два друга кључна појма на основу којих се у Уредби о правилима за доделу државне помоћи одређује ко и под којим условима може да конкурише за „регионалну инвестиционону помоћ" нису довољно прецизна, јасна и одређена а то су појмови „почетно улагање" и „оправдани трошкови."

Под „почетним улагањем" које привредни субјект квалификује за доделу државне помоћи може се подразумевати свака или скоро свака привредна активност. Под „оправданим трошковима" се подразумевају „сви трошкови за које је дозвољено доделити државну помоћ". Регионална инвестициона државна помоћ у том смислу подразумева:

а) за мала и средња предузећа трошкове припреме студија изводљивости, претходних студија изводљивости и других студија и консултантских услуга који су повезани са почетним улагањем ако висина државне помоћи износи до 50% стварно насталих трошкова;

б) куповину привредног субјекта који је затворен или би био затворен уколико не би био купљен од трећег лица по тржишним условима – овде Уредба вероватно подразумева како куповину имовине у поступку стечаја тако и докапитализацију, односно преузимање приватних предузећа – дакле све облике „преузимања" предузећа у привредним тешкоћама осим приватизације која је јасно искључена,

ц) улагање у материјалну имовину, односно основна средства – земљиште, зграде, грађевине, постројења, машине и опрему;

д) улагање у нематеријалну имовину која настаје преносом технологије, стицањем патентних права, лиценци, знања и искустава (know-how) или непатентираног техничког знања итд.

е) трошкове зарада који су израчунати као укупан износ који је стварно плаћен за рад запосленог и који обухватају бруто зараду, тј. зараду која садржи порез и до-

приносе за обавезно социјално осигурање који се плаћају из зараде, као и доприносе који се плаћају на зараду.

Корисник регионалне инвестиционе државне помоћи мора да обезбеди учешће у одређеном износу из сопствених средстава или из других извора који не садрже државну помоћ. Почетне инвестиције и новоотворена радна места повезана са овим инвестицијама морају опстати у истом подручју, односно региону најмање пет година (у случају малих и средњих привредних субјеката три године) након завршетка пројекта.

Регионална државна помоћ може да се додели и за покривање оперативних трошкова пословања. Оперативни трошкови пословања предузећа могу да се покрију индивидуалним предузећима уколико су испуњена три веома широко постављена услова из Уредбе за која је веома тешко одредити како се мере и на који начин се доказује њихова испуњеност. Та три услова су:

1) да државна помоћ доприноси равномерном регионалном развоју,

2) да је државна помоћ пропорционална тешкоћама које треба да се отклоне,

3) да је државна помоћ временски ограничена и да се поступно смањује.

Имајући у виду неодређеност ова критеријума за доделу регионалне државне помоћи, државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе релативно једноставно могу, позивајући се на основе из Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, определити средства за покривање оперативних трошкова пословања једном јавном или приватном предузећу или одређеној категорији предузећа, чиме се ствара непосредна опасност од угрожавања конкуренције и правила слободног тржишта.

Оперативна државна помоћ може да се додели и јавним предузећима, као и приватним операторима који снабдевају тржиште електричном и топлотном енергијом, када су трошкови производње те енергије изнад њихове тржишне цене, као и за когенерацију, ако је производна цена једне јединице енергије уз коришћење те технологије већа од тржишне цене једне јединице класичне енергије. Ако се занемари теоријска недоследност формулације из Уредбе (уколико су трошкови производње већи од цене производа, више је него очигледно да се не ради о тржишној већ о административно контролисаној цени), забрињава чињеница да Уредба на овај начин легализује без изузетка све субвенције за текуће пословање у енергетици (производња електричне и топлотне енергије) без обзира на перформансе пословања предузећа и уважавања захтева за рационализацију пословања и смањење губитака.

Државна помоћ мале вредности (de minimis државна помоћ) може да се додели привредном субјекту под условом да није могуће доделити државну помоћ по правилима утврђеним овом уредбом за доделу регионалне, хоризонталне или секторске државне помоћи. Одлуку о оправданости доделе државне помоћи мале вредности (de minimis државне помоћи) доноси давалац државне помоћи. De minimis државна помоћ не

може да се додели: 1) за вађење угља, 2) за набавку друмских теретних возила у привредним субјектима који обављају услуге превоза терета, 3) привредним субјектима у тешкоћама, 4) за подстицање извоза, односно за успостављање и функционисање дистрибутивне мреже или за друге текуће расходе повезане са извозном делатношћу, 5) за давање предности домаћим производима у односу на увозне производе.

Државну помоћ мале вредности (de minimis државна помоћ) не одобрава Комисија за контролу државне помоћи, али давалац државне помоћи ипак мора да обавести Комисију о додељеној помоћи тако што ће јој у року од 15 дана од додељене помоћи послати копију документа о додељеној помоћи.

Комисија за контролу државне помоћи је овлашћена да у сваком тренутку, од пријема документа о додели de minimis помоћи надаље, изврши накнадну контролу како би се утврдило да ли су при додели државне помоћи мале вредности били испуњени сви услови за њену доделу. Наравно да је Комисија овлашћена да и без обавештења о додељеној de minimis помоћи изврши овакву контролу да би утврдила њену законитост.

De minimis државна помоћ може да се додели појединачном привредном субјекту у висини до 200.000 евра у динарској противвредности, а у сектору друмског саобраћаја у висини до 100.000 евра у динарској противвредности, у било ком периоду у току три узастопне фискалне године. De minimis државна помоћ у облику капиталног улагања (свежег и ризичног) може да се додели само ако укупан износ капитала није већи од 200.000 евра у динарској противвредности као горње границе de minimis државне помоћи. De minimis државна помоћ у облику гаранција може да се додели само ако гарантовани део кредита није већи од 1.500.000 евра у динарској противвредности, а у сектору транспорта и то само копненог – 750.000 евра у динарској противвредности.

Крајем 2011. године, Влада Републике Србије је усвојила Уредбу о изменама и допунама Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, како би се унеле посебне одредбе о државној помоћи јавним предузећима у складу са уредбом Европске комисије. Супротно очекивањима, измене Уредбе остављају простор да се пракса нетранспарентног финансирања јавних предузећа настави. Наиме, Уредбом се предвиђа да ће државна накнада под одређеним условима бити дозвољена и неће бити у надлежности Комисије за контролу државне помоћи. Ово ће важити за јавна предузећа која пружају услуге од општег економског интереса, ако за пружање тих услуга постоји законска основа, ако су параметри за израчунавање накнаде унапред објективно и јасно утврђени и ако додељена сума не прелази трошкове пружања услуге, тј. није прекомерна у односу на трошкове пословања истог или сличног привредног субјекта. Иако су принципи које садрже најновије измене Уредбе у складу са тзв. Алтмарк критеријумима Европске комисије и Европског суда правде, чини се да изменама ове Уредбе није омогућено да буџетско финансирање јавних предузећа постане контролисаније, транспарентније и неутралније него што је било до сада. Наиме, гарант правилне примене Алтмарк критеријума у државама чланицама ЕУ је Европска комисија, која располаже како методолошким инструментима тако и експертским знањима и

искуством за правилну примену принципа о пропорционалности и сразмерности накнаде за услуге јавним предузећима, уколико та јавна предузећа нису одабрана за вршење услуге од економског интереса у поступку јавне набавке. У Републици Србији нити постоје методолошки основи и развијени поступци за валидацију нивоа буџетских давања јавним (па и комуналним) предузећима нити систем поређења висине накнаде са накнадом коју пружају приватна предузећа (потенцијални конкуренти) за сличне услуге.

Према измењеној Уредби о правилима за доделу државне помоћи, одређене државне интервенције, пре свега субвенције јавним предузећима и приватним операторима који пружају услуге од општег економског интереса (у случају Републике Србије у највећем броју случајева услуге од општег економског интереса пружају јавна, па и јавна комунална предузећа) класификују се као дозвољена државна помоћ те Комисија за контролу државне помоћи не врши претходну контролу законитости давања ових субвенција и оцене њиховог утицаја на конкуренцију и слободно тржиште.

У случају давања „накнаде за услуге од општег економског интереса" Комисија може да изврши само a posteriori контролу у смислу испуњености формалних услова за додељивање помоћи.

Сваком привредном субјекту који обавља услуге од општег економског интереса може да се додели накнада за пружање услуга од општег економског интереса ако су кумулативно испуњени следећи услови:

1) обавеза пружања услуге од општег економског интереса је одређена законом или актом даваоца накнаде;

2) оператер је изабран у поступку јавне набавке;

2) параметри за израчунавање висине накнаде су унапред, објективно и јасно утврђени;

3) висина накнаде не сме да пређе износ којим привредни субјекат покрива трошкове који укључују расходе и разумну добит, како се не би нарушила конкуренција на тржишту;

4) „разумна добит" представља стопу приноса на капитал привредног субјекта која узима у обзир ризик или одсуство ризика који настаје за привредни субјект због посредовања државе и најчешће не сме да пређе просечну профитну стопу у сектору којем припада привредни субјект; ако у сектору нема привредних субјеката за упоређивање, упоређивање се чини са привредним субјектима из другог сектора, уз уважавање посебности сваког сектора; при одређивању износа „разумне добити", држава може да уведе подстицајне критеријуме, који се пре свега односе на квалитет пружене услуге и повећање ефикасности пружања услуга.

Ако оператер није изабран да пружа услуге у поступку јавне набавке и висина накнаде није му одређена на основу анализе трошкова пословања, субвенције оваквим операторима увек представљају државну помоћ и не пријављују се Комисији за контролу државне помоћи:

1) ако је годишња накнада за пружање услуга од општег економског интереса у износу до 30 милиона евра у динарској противвредности додељена оператеру чији просечни годишњи промет пре опорезивања, укључујући све делатности, не прелази 100 милиона евра у динарској противвредности у току две финансијске године које претходе години у којој му је поверено пружање услуга од општег економског интереса,

2) ако је накнада за пружање услуга од општег економског интереса додељена здравственим установама и оператерима у области за социјалног становања,

3) ако је накнада додељена за аеродроме чији просечни годишњи промет у току две финансијске године које претходе години у којој му је поверено пружање услуга од општег економског интереса не прелази 1.000.000 путника.

На јавна комунална предузећа, чији су стопостотни оснивачи локалне самоуправе, градови и општине, и којима се услуге обављања делатности од општег интереса (према терминологији нашег Закона о јавним предузећима), односно општег економског интереса (према терминологији acquis-a) не поверавају у поступку јавних набавки већ на основу градске/општинске одлуке, увек ће се примењивати управо ова одредба о субвенцијама које представљају дозвољену државну помоћ и не пријављују се Комисији за контролу државне помоћи, уколико ове субвенције не прелазе износ од 30 милиона евра, односно 100 милиона евра у току две претходне фискалне године, што је недопустиво широко постављање Алтмарк критеријума.

Оператер је дужан да 10 година од доделе помоћи води евиденцију о додељеној државној помоћи и да Комисији за контролу државне помоћи, на њен захтев, достави сваки податак из евиденције.

Накнада за пружање услуга од општег економског интереса која није обухваћена напред наведеним случајевима представља државну помоћ која се обавезно пријављује Комисији за контролу државне помоћи, због високог ризика од нарушавања конкуренције на тржишту. Проблем са наведеном класификацијом субвенција које се додељују јавним предузећима у Републици Србији са аспекта државне помоћи је једино то што се највећи број субвенција на свим нивоима власти који се у овом тренутку додељују пружаоцима услуга од општег економског интереса, па и јавним комуналним предузећима, класификују као дозвољена државна помоћ која се не пријављује Комисији за контролу државне помоћи.

„Специфични инструменти државне помоћи" у Републици Србији су краткорочно осигурање извозних кредита од нетржишних ризика, појединачне државне гаранције и шеме државних гаранција које не покривају више од 80% кредита и продаја непокретне имовине у конкурентном поступку, односно јавним оглашавањем или лицитацијом. Иако се одељак у коме се ове државне трансакције налазе назива „Специфични инструменти државне помоћи", у одредбама о појединачним гаранцијама

и шемама гаранција и о продаји непокретне имовине се изричито наводи да ове трансакције нису државна помоћ уколико су испуњени одређени наведени услови. Није јасно какве су надлежности Комисије за контролу државне помоћи када су у питању ови специфични инструменти државне помоћи. Такође није прецизирано да ли Комисија има право да испитује да ли и у којој мери се овим инструментима угрожавају конкуренција и слободно тржиште.



4. Инструменти државне помоћи у локалним самоуправама у Србији

4.1. Државна помоћ и привлачење инвестиција

Директну финансијску подршку привлачењу инвестиција Влада Републике Србије пружа од 2006. године. На основу Уредбе о условима и начину привлачења директних инвестиција („Службени гласник РС", бр. 20/2012, 123/2012 и 14/2013), преко Агенције за промоцију и подстицање извоза (СИЕПА), од 2006. до сада Влада је објавила 19 јавних позива домаћим и страним инвеститорима, путем којих је додељено 177,2 милиона евра за 254 инвестициона пројекта. Према информацијама са сајта Агенције за промоцију и подстицање извоза, захваљујући подстицајним мерама за привлачење инвестиција до сада је отворено 47.412 нових радних места, а вредност активних инвестиционих пројеката износи 1.517,8 милиона евра.

Просечан износ субвенција по радном месту износио је 4.533,7 евра.

Према Уредби о условима и начину привлачења директних инвестиција, укупна средства за привлачење директних инвестиција одређују се у зависности од облика инвестирања и према броју нових радних места, на основу укупног броја бодова које инвеститор добије по новом радном месту. Инвеститор је у обавези да све раднике запосли у року од три године, као и да не смањује укупан број радника три године након достизања пуне запослености. Подстицајна средства по радном месту износе од 4.000 до 10.000 евра и зависе од броја прикупљених бодова. Бодови се додељују по следећим критеријумима: референце инвеститора, удео домаћих добављача, одрживост инвестиције / трајност пословања, ниво увођења нових технологија и степен преносивости знања и вештина на домаће добављаче, ефекти инвестиције на људске ресурсе, обим међународног промета, економски ефекти инвестиционог пројекта, ефекти инвестиције на привредни развој општине, односно града и региона у који се инвестира.

У протеклих седам година највише директних финансијских подстицаја додељено је предузећима у аутомобилској и текстилној индустрији, где је отворено и највише нових радних места (21 хиљада). Према већини доступних анализа, повећање буџетских прихода (без доприноса за ПИО) током петогодишњег периода, насталих услед отварања нових радних места у овим секторима, не достиже ниво додељених подстицаја. Разлог најмање исплативости (мерене директним финансијским ефектима) субвенционисања радних места у наведеним секторима је низак однос просечне зараде и додељених подстицаја по радном месту.

Фискална стратегија за 2013. годину, са пројекцијама за 2014. и 2015. годину као основни документ за планирање макро-економског развоја и буџетске политике у Републици Србији предвиђа постепено смањење нивоа финансијских субвенција за привлачење инвестиција, али не наводи нити рокове и проценте смањења нити алтернативне стратегије за повећање конкурентности Србије као инвестиционе дестинације.

У секторима енергетике, хемијске индустрије, истраживања и развоја, фармацеутске индустрије, информационих и комуникационих технологија и индустрије хране, пића и пољопривреде остварују се најбољи нето директни приходни ефекти (разлика између подстицаја и буџетских прихода износи од 3 до 7 хиљада евра по радном месту).

4.2. Државна помоћ и финансијска подршка постојећој привреди

Сви градови и општине у Србији имају одређену врсту механизма за пружање финансијске подршке привреди: малим и средњим предузећима, предузетницима (власницима радњи које нису регистроване као правна лица) и/или пољопривредним газдинствима.

Само мали број локалних самоуправа до сада је поднесио пријаве Комисији за контролу државне помоћи за оцену допуштености механизама за пружање финансијске подршке наведеним привредним субјектима, иако је очигледно да се ради о пројектима регионалне инвестиционе државне помоћи или о de minimis државној помоћи.



Неки градови и општине финансијски подржавају само незапослена лица са евиденције Националне службе за запошљавање, предузетнике (који немају статус правних лица) и регистрована пољопривредна газдинства, док неке друге локалне самоуправе финансирају и предузетнике и мала и средња предузећа (правна лица). Локална самоуправа, по правилу, пружа финансијску подршку за набавку основних средстава или за покривање текуће ликвидности. У неким случајевима, средства која обезбеђују ЈЛС се користе и за обезбеђење учешћа за кредите које даје Република, односно Покрајина. Све кључне одлуке (критеријуми, износи, одлуке о додели…) обично доносе комисије чије чланове именује председник општине (градоначелник). Нема јасних критеријума на основу којих се бирају чланови комисија. У највећем броју случајева, чланови ових комисија су запослени у општинској управи уз чланове из пословне заједнице (из удружења локалних предузетника). Део техничко-административних послова за комисију обично обавља канцеларија за локални економски развој или орган општинске, односно градске управе надлежан за послове привреде, финансија и/или пољопривреде.

Градови и општине имају тенденцију да позитивно одлучују о готово свим захтевима за доделу средстава. Висок проценат одобрених субвенција може бити показатељ да локалне самоуправе прилагођавају буџетске апропријације броју поднетих захтева и захтеваним износима те из тога произлази да брину о локалном социјалном аспекту исто колико и о економском развоју локалне заједнице. Висок проценат одобрених захтева такође може бити последица малог броја поднетих захтева, што показује да потенцијални корисници програма нису увек довољно упознати са финансијском подршком која се нуди или да су услови кредита и даље недовољно привлачни. У неким случајевима, механизам директне контроле и праћења наменског трошења средстава постоји, у другим не.

За већину програма подршке привреди у општинама нису установљени индикатори којима би се пратила њихова успешност и проверило да ли они заиста омогућавају отварање нових радних места и привредни раст. Ту се пре свега мисли на механизам који би пратио број новоотворених радних места, односно промене општинских прихода настале као резултат програма финансирања (нпр., нова радна места → нове плате → нови локални приходи од пореза на доходак грађана).

4.3. Државна помоћ и додељивање земљишта по цени нижој од тржишне

У великом броју локалних самоуправа постоји пракса додељивања грађевинског земљишта великим стратешким инвеститорима бесплатно или по повлашћеној цени. Најчешће су то инвеститори који већ од Владе РС добијају државне буџетске субвенције по радном месту за сваког запосленог радника, а додељивање земљишта за градњу производних објеката од стране локалне самоуправе је само један део укупног пакета бенефиција за привлачење нових инвестиција.

Влада Републике Србије је 2010. године легализовала постојећу праксу (која до 2010. године није била законита, али је упркос томе била широко распрострањена) погодовања великих стратешких инвеститора давањем земљишта за изградњу индустријских објеката бесплатно или по цени нижој од тржишне. На основу члана 96. став 7. Закона о планирању и изградњи, који је створио основ за то, донета је Уредба о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде („Службени гласник РС", бр.13/2010, 54/2011, 21/2012 и 121/2012). На основу ове уредбе, јединице локалне самоуправе су овлашћене да продају или дају у закуп грађевинско земљиште инвеститорима по повлашћеној цени или бесплатно, уколико за ову трансакцију обезбеде сагласност Владе РС.

Од 2010. године град или општина може уступити инвеститору земљиште по повлашћеној цени или бесплатно уколико је:

1) објекат у функцији реализације пројеката економског развоја;

2) објекат намењен за социјално становање или су инвеститори државни органи, Покрајина или градови/општине за потребе вршења својих надлежности;

3) земљиште намењено за изградњу станова који се продају за решавање стамбених питања лица која по први пут решавају стамбено питање у складу са посебним прописима;

4) објекат у функцији обављања комуналне делатности, у складу са законом којим се уређују комуналне делатности.

На основу Уредбе о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, у априлу 2013. године је Градско веће Града Врања одобрило бесплатан пренос земљишта италијанским компанијама „Дитра" и „Геокс" и Индустријској зони „Бунушевац". Градско веће Града Врања је за поступак бесплатног преноса добило претходну сагласност Владе Републике Србије. „Дитра" и „Геокс" су као и остали велики стратешки инвеститори корисници читавог пакета регионалне инвестиционе помоћи, који укључује и државне субвенције по запосленом раднику. Планирано је да „Геокс" запосли 1.250 радника, а „Дитра" 411.

Инвеститори који добијају земљиште бесплатно или по повлашћеној цени морају да докажу да ће се пројектном инвестицијом повећати број запослених у привреди града/општине за најмање 1%, односно, ако се запошљавају високообразовани кадрови (више од 50% запослених са факултетом), тада је довољно да се докаже да ће се број запослених у привреди општине увећати за најмање 0,5%.

Земљиште се инвеститорима може уступити, наравно након добијања сагласности Владе РС, у поступку прикупљања понуда јавним огласом или непосредном погодбом. Локална самоуправа се опредељује за поступак (јавни оглас или непосредна погодба) пре него што покрене поступак добијања претходне сагласности Владе РС. Пре него што покрене поступак за добијање сагласности, локална самоуправа је у обавези да припреми елаборат оправданости уступања земљишта по повлашћеној цени или бесплатно. Елаборат обавезно садржи, поред свих геопросторних, планских и осталих података о парцели/парцелама и процену Пореске управе о њеној вредности, економску анализу очекиваних трошкова и економску анализу очекиване користи од реализације пројекта, односно инвестиције, као и анализу очекиваних социјалних ефеката и преглед других подстицајних мера и средстава које Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обезбеђује за реализацију пројекта, односно инвестиције.

Локалне самоуправе немају праксу да Комисији за контролу државне помоћи пројеката пријављују продају или давање земљишта у закуп по повлашћеној цени, сматрајући, вероватно, да је сасвим довољно да припреме елаборат о економској оправданости пројекта и да за њега обезбеде сагласност Владе Републике Србије. Продаја и давање у закуп земљишта по цени нижој од тржишне или бесплатно, без икакве сумње, представља државну помоћ и сматрамо да је за овакве пројекте потребно обезбедити сагласност Комисије, јер се критеријуми које процењује Влада Републике Србије односе на економску оправданост појединачног пројекта, а критеријуми Комисије се односе на контекст пројекта у склопу целине привредног окружења у коме овакав пројекат у одређеним случајевима може да угрози конкуренцију.

4.4. Остале подстицајне мере које локалне самоуправе уводе у циљу привлачења инвестиција

Осим додељивања земљишта бесплатно или по повлашћеној цени, локалне самоуправе уводе и друге подстицајне мере новим инвеститорима, као и постојећој привреди, на пример:

- инвеститори који запошљавају одређени број нових радника ослобађају се плаћања комуналних такси, накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта, пореза на имовину (који је 100% општински приход), па чак и плаћања цене комуналних услуга (воде, гаса, грејања, одношења смећа);
- корисници бизнис инкубатора не плаћају одређене комуналне таксе („фирмарину") и накнаду за коришћење грађевинског земљишта;
- верске установе, спортски клубови, удружења националних мањина и удружења грађана ослобађају се плаћања одређених комуналних такса и у одређеним случајевима добијају бесплатно на коришћење пословни простор у власништву локалне самоуправе итд.

5. Државна помоћ и јавна комунална предузећа

Градска и општинска јавна предузећа у Србији, уз одређене специфичности, које су условљене самом природом комуналних делатности и типом оснивача (локална самоуправа), деле судбину свих јавних предузећа. Према проценама стручњака за јавне финансије, последњих неколико година се за директне субвенције комуналној привреди из буџета локалних власти издвајало, и још увек издваја, око 250 милиона евра (између 0,8 и 1% БДП-а). Свега око 10% овог износа односи се на субвенције за капиталне расходе, а остатак су субвенције за финансирање текућег пословања.[2] У готово свим ЈКП постоје повлашћене категорије корисника, који плаћају субвенционисане цене услуге, на пример, воду, одношење смећа, грејање. Оснивачи имају тенденцију да користе цену комуналне услуге као инструмент социјалне или популационе политике. У највећем броју случајева, трошак субвенционисања пада на терет комуналног предузећа. У већини локалних самоуправа највећи дужници комуналних предузећа су државне институције (казнено-поправне установе, болнице, школе, факултети), као и некадашња државна или неуспешно приватизована предузећа у поступку стечаја или реструктурирања. Комуналним предузећима су везане руке када се ради о поступку принудне наплате оваквих потраживања, било из политичких разлога било због правних баријера (посебна процедура пријаве потраживања за предузећа у поступку реструктурирања и стечаја).



У свим градовима и општинама постоји деценијска пракса утврђивања и фактурисања комуналне услуге према категоријама корисника. У већини општина постоје три категорије корисника – јавно-правни субјекти (локална самоуправа и њени индиректни буџетски корисници, јавна предузећа и државне институције), грађани и привреда. Разлике у ценама комуналних услуга за привреду и грађане крећу се, према недавној анализи Пословног удружења комуналне привреде – КОМДЕЛ, чак до 1:2,5, а приходи од наплате комуналних услуга привреди учествују у укупном приходу јавних комуналних предузећа чак и до 30%. Уједначавање цена комуналних услуга, што је међународни стандард, дефинисан и у нашем Закону о комуналним делатностима, за већину општина подразумевало би драстично повећање цена за грађане, за шта већина локалних самоуправа у овом тренутку није спремна.[3]

Трошкови амортизације за готово сва ЈКП мањи су од 10%. Веома ретка су комунална предузећа у којима трошкови амортизације премашују 30% укупних годишњих расхода предузећа. У пракси, цена комуналне услуге углавном покрива трошкове зарада и текућег одржавања. Амортизацијом се покривају улагања у електромашинску опрему, возила итд., а врло ретко улагања у реконструкцију или изградњу нових објеката комуналне инфраструктуре. Већина предузећа нема податак о свим објектима инфраструктуре и стању и дужини мрежа које користи за вршење надлежности. У том смислу, тешко је одредити износ, односно праву висину амортизационих средства потребних за обнову инфраструктуре.

2 Милојко Арсић,„Под лупом 2: Реформе државних и друштвених предузећа", *Кварталнимонитор*,бр. 28, јануар–март 2012, стр. 79.

3 Пословно удружење комуналних предузећа КОМДЕЛ, Информација бр. 19, Уједначавање тарифа за све кориснике јавних услуга, април 2013.

У поступку одређивања висине цене комуналне услуге углавном се пројектују трошкови за наредну годину да би се утврдили приходи (односно цена услуге) неопходни да се трошкови покрију. Скоро никада се не праве анализе могућих уштеда, односно могућих начина за рационализацију пословања. Зато је трошковна страна финансијског плана често непотпуна, јер се не узимају у обзир они трошкови обављања комуналне делатности који се по правилу покривају из општинског буџета, као ни инвестициони захвати на замени (обнови) инфраструктуре, јер амортизациони фонд не постоји.

Ретко се врши расподела и обавља праћење трошкова по организационим целинама, што би довело до бољег увида у рад предузећа и лакшег пројектовања цена услуга.

У Србији још увек нису створени елементарни услови за управљачку аутономију јавних комуналних предузећа, што је први, основни и најважнији услов за почетак процеса консолидације њихової финансијскої, а затим и оперативної и техничкої пословања и смањење интензитета државне помоћи овим привредним субјектима. Још увек није усвојена Стратеїија реструктурирања јавних комуналних предузећа са Акционим планом за њену имплементацију, у којој би се јасно дефинисали правци реформе комуналне привреде и активности које је потребно спровести за повећање њене конкурентности.

Први и најважнији услов за смањење и постепено укидање државне помоћи јавним комуналним предузећима је самофинансирање.4 Начело се односи у првом реду на оне комуналне услуге у којима је крајњи корисник одређен или одредив, као што су водовод, канализација и пречишћавање отпадних вода, управљање комуналним отпадом, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање јавним пијацама и паркиралиштима. Овај стандард се може применити и на комуналне делатности у којима је немогуће одредити крајњег корисника и где је налогодавац и конзумент услуге локална самоуправа, као што су обезбеђивање јавног осветљења, зоохигијена, одржавање улица и путева, одржавање чистоће на површинама јавне намене или одржавање јавних зелених површина.

Начело самофинансирања комуналних услуга у којима је крајњи корисник одређен или одредив је јасно. Оно је као такво дефинисано и у новом Закону о комуналним делатностима и Закону о водама: корисници би требало да плаћају цену која покрива све трошкове услуге, као и унапређења услуге према усвојеном међународно признатом начелу „потрошач, односно загађивач плаћа".

У комуналним делатностима у којима крајњи корисник није одређен или одредив, примена овог начела подразумева да се цена услуге мора прецизно израчунати и да је локална самоуправа у целини мора платити. Доследна примена овог начела би значила да локална самоуправа и јавно предузеће међусобно усагласе, утврде и транспарентно обрачунају све компоненте трошка пружања услуге која се плаћа из

4 Water Framework Directive (EC 2000/60).

градског, односно општинског буџета, према ценама које за ту врсту услуга важе на локалном тржишту. Стварни трошкови услуге се не смеју маскирати другим категоријама трошкова и другим услугама. Постепено повећање трошковне ефикасности јавних предузећа постепено ће повећати и њихову ефикасност и конкурентност на тржишту услуга.

У том смислу, за предузећа која закључују уговоре са локалним самоуправама, спецификација свих трошкова која улази у цену комуналне услуге треба да буде израчуната уз поређење са таквим ценама на тржишту и представљена тако да се може контролисати. Утврђивање јединичних трошкова услуге – на пример, укупних трошкова одржавања квадратног метра зелене површине – помаже и локалној самоуправи и јавном комуналном предузећу да осмисле стратегију смањења трошкова.[5]

Други услов за спровођење реформе комуналне привреде у целини је успостављање пословне, финансијске и управљачке аутономије јавних предузећа у складу са међународним начелима корпоративног управљања у јавном сектору. Управљачка аутономија у складу са начелима корпоративног управљања, такође, подразумева и да локална самоуправа преузме надзор, односно контролу над јавним комуналним предузећима у испуњавању стратешких циљева, степену одговорности управљачке структуре, испуњавању пословних планова, поштовању законитости и ефективности управљања ризицима. У систему одговорног управљања јавним предузећима није довољно да локална самоуправа само изабере директоре на конкурсу и да очекује да ће они имати капацитета да самостално, без подршке локалне самоуправе, уведу и спроведу измене у пословању.

У новембру 2011. године, ступањем на снагу Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС", бр. 88/2011), успостављени су нови принципи за формирање цена комуналних услуга. Према овом закону, цена комуналне услуге треба да покрије трошкове пословања (пословне расходе исказане у пословним књигама и финансијским извештајима), расходе за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, као и добит вршиоца комуналне делатности. Сличну, само детаљнију и прецизнију, одредбу о начину формирања цене воде за пиће садржи и Закон о водама, који дефинише референтну цену воде као цену која треба да покрије оперативне трошкове снабдевања водом за пиће системом јавног водовода и оперативне трошкова сакупљања, одвођења и пречишћавања отпадних вода системом јавне канализације, као и трошкове одржавања и амортизације водних објеката за снабдевање водом за пиће и санитарно-хигијенске потребе. Уз наведена два закона, у децембру донет Закон о јавним предузећима укинуо је одредбу о усклађивању планиране политике цена (планирани степен повећања цена) са „политиком пројектованог раста цена и зарада за ту годину". Наиме, почев од јануара 2013. године више не постоји ограничење да се цене комуналних услуга усклађују само до нивоа општег раста цена, нити ће постојати могућност санкције (обустава трансферних средстава) према општини која је одступила од тога.

5 Р. Станек и Д. Тофт, *Приручник за управљање учинком у јавним комуналним предузећима*, УСАИД МЕГА, 2009.

Већина јавних комуналних предузећа у Србији, без обзира на нова законска начела, још увек раст цена комуналних услуга усклађује са пројектованом стопом инфлације за текућу годину. Уз наведено, још увек се одржавају веома високе разлике у ценама комуналних услуга за грађане и привреду, што ниво државне помоћи за капитална улагања у комуналну инфраструктуру а у одређеним, не тако ретким случајевима и државне помоћи за покривање оперативних трошкова комуналних предузећа, прераста на буџет локалне самоуправе.

Најважнији елемент у реформи функционисања јавних комуналних предузећа је оснаживање локалне самоуправе као власника предузећа. Ово подразумева и професионализацију екстерне контроле и надзора над функционисањем комуналних предузећа преко управљања учинком. Ради управљања комуналним предузећем и надзора над његовим радом, неопходно је саставити систем показатеља за праћење, пре свега финансијских, резултата рада предузећа. Показатеље треба анализирати и тумачити у оквиру стратешких циљева комуналног предузећа.

Унапређење корпоративног управљања јавним комуналним предузећима Влада Републике Србије би несумњиво могла да постигне уколико би у најкраћем року припремила и усвојила методологију за формирање цена кључних комуналних услуга. Утврђивање методологије је обавеза Владе само када је у питању пружање услуге снабдевања водом (према Закону о водама), али би имало смисла успоставити општеприхваћене методолошке критеријуме и за формирање цене осталих комуналних услуга.

Постојање чврстих, јасних и прецизних методолошких оквира за одређивање цене комуналних услуга оснажило би преговарачку функцију јавних предузећа у односу на оснивача, омогућило им да ускладе своје цене са трошковима и смање непродуктивне трошкове, чији је немали део резултат утицаја оснивача на пословну политику предузећа. Уз наведено, чини се да би надлежно секторско министарство требало да донесе подзаконске прописе којима би се конкретизовале и временски орочиле обавезе оснивача и јавних комуналних предузећа да спроведу стандарде формирања цена у складу са Законом о комуналним делатностима (довољност цене да покрије пословне расходе, забрана дискриминације различитих категорија корисника, преношење терета субвенционисања корисника социјалне помоћи на буџет итд.).

Доследност у спровођењу законских начела финансијског управљања јавним комуналним предузећима неминовно би резултирала смањењем државне помоћи јавним комуналним предузећима, повећањем ефикасности и продуктивности и бољим управљањем. На тај начин би се створиле основе и за побољшање квалитета услуга, повећање инвестиционих улагања и увођење технолошких унапређења.

6. Државна помоћ и јавно-приватна партнерства

У последњих неколико година у Србији су се појавили инвеститори заинтересовани за област комуналне привреде – као приватни оператери који се баве делатностима од општег економског интереса. На пример, најмање четири компаније које су основане страним капиталом баве се управљањем отпадом у Србији, а две су финансирале изградњу санитарних депонија у складу са стандардима ЕУ: „АСА" и „Пор, Вернер и Вебер" (*Porr, Werner & Weber, PWW*). Трећа компанија, „Брантнер" (*Brantner Abfallwirtschaft*) аустријска је фирма која је закључила дугорочне уговоре о поверавању комуналне делатности са општинама Нови Бечеј и Ковачица. Одређени делови јавно-приватних аранжмана који локалне самоуправе имају са овим страним компанијама могу се сматрати државном помоћи према критеријумима из Закона о контроли државне помоћи и уредби за спровођење овог закона.



Приликом закључења свих ових уговора о јавно-приватном партнерству градови и општине, као јавни партнери, без икакве накнаде преносили су новом предузећу за сакупљање чврстог отпада, у коме приватни партнер има већински капитал, целокупна основна средства некадашњег градског, односно општинског јавног предузећа, које је до закључења уговора о поверавању делатности обављало одређену делатност. Обично се без накнаде преносило право коришћења односно закупа на земљишту и објектима, возила, опрема, машине итд. уз обавезу да ново предузеће преузме и раднике некадашњег јавног комуналног предузећа. Некадашње јавно комунално предузеће за сакупљање отпада је остајало да постоји као тзв. празна љуштура (*empty shell*), односно успавано (*dormant*) правно лице које наставља да само формално постоји без запослених, капитала и имовине.

У том смислу нова предузећа са мешовитим власништвом (у којима локална самоуправа има мањински удео) или предузећа са 100% приватним капиталом која са општином имају закључен уговор о управљању депонијама настављају да управљају пренесеном имовином. Имовина се преноси на рок од 20 или 25 година (односно на рок у коме се уговара поверавање делатности). Пренесена средства се не уписују као оснивачки улог у ново привредно друштво, не врши се њихова процена и за пренос се не тражи сагласност Републичке дирекције за имовину.

Посебно је интересантно да јавно-приватна партнерства у свим случајевима у Србији, осим у једном, подразумевају формирање два предузећа – једно за прикупљање отпада (које је у већинском власништву приватног партнера) и једно за управљање депонијом (које је 100% у власништву приватног партнера). Предузеће које прикупља и одлаже чврсти отпад (у већинском приватном власништву) задужено је и за наплату услуге од крајњих корисника (клијената). Предузеће које одржава депонију (у 100% приватном власништву) не наплаћује услугу депоновања од предузећа која прикупљају отпад, већ од – локалне самоуправе. У том смислу, макар формално-правно, накнада за депоновање није укључена у цену комуналне услуге коју плаћању крајњи корисници услуге, што представља значајно одступање од начела „потрошач (загађивач) плаћа" и такође вид прикривеног субвенционисања приватних оператера преко плаћања накнаде за депоновање (*tipping fee*). Накнада за коришћење депоније коју општине плаћају инвеститору (односно оператеру депоније)

крећу се од 17 до 21 евра по тони. Уговори између општина и оператера депоније садрже веома мало елемената на основу којих би се извели закључци о очекиваној профитабилности пројекта или очекиваном времену повраћаја уложених средстава, на основу којих би било могуће извођење детаљнијег закључка о карактеру и врсти ове субвенције приватним операторима. Остаје да се види у будућности како ће градови и општине пронаћи начин да постепено смање износ субвенционисања за услугу одлагања отпада и пренесу трошкове одлагања отпада са буџета на крајње кориснике, али у овом тренутку чини се да општине уопште ни не разматрају ову могућност.



7. Анализа капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ

Прикупљање аналитички упоредивих података о капацитетима локалних самоуправа да адекватно примене прописе о контроли државне помоћи био је тежак и методолошки веома захтеван посао. Посао је био тежак зато што је било веома компликовано организовати и координисати прикупљање разнородних података које захтева сарадњу неколико кључних сектора у локалним самоуправама (буџета, локалне пореске управе, канцеларије за локални економски развој, одељења за привреду, односно сектора за праћење и контролу јавних комуналних предузећа) и захтеван– зато што нису могли да буду прикупљени све одлуке о буџету и завршни рачуни из свих пилот општина за три последње фискалне године, а и прикупљени буџетски подаци нису међусобно били у свим сегментима упоредиви. У идеалној ситуацији, најбољи могући преглед могао је да се оствари упоређивањем завршних рачуна свих пилот локалних самоуправа за фискалне 2012 и три претходне године, али нам, нажалост, завршни рачуни локалних самоуправа нису били стављени на располагање у интегралном облику.



У анализи буџетских позиција, пре свега позиције за субвенције и дотације, нисмо се руководили поређењем ових износа у апсолутној вредности, што наравно нема много смисла када су у узорку општине различите величине, привредног, па тиме и фискалног капацитета и општег степена развијености. У свим категоријама где је то било сврсисходно, номинални подаци о износу, односно висини субвенција и дотација стављени су у корелацију са укупним бројем запослених у привреди на територији општине или бројем становника. Управо на основу ове врсте индикатора – поређења висине државне помоћи са податком који указује на развијеност привредних потенцијала, могао је да се добије макар општи утисак о адекватној усмерености државне помоћи и разлозима одступања од просечних величина, односно трендова.

У истраживању ове врсте није могла да буде спроведена анализа појединачних мера и активности регионалне државне помоћи које се спроводе у свакој од локалних самоуправа. Наша намера је била да укажемо на трендове, потенцијалне или уочене проблеме и евентуално да усмеримо правце размишљања ка њиховом решавању у домену јачања капацитета општина да правилно разумеју и примене циљеве политике ЕУ у области државној помоћи.

Метод прикупљања података у овом истраживању је била анкета, а упитник који је коришћен као алат за прикупљање података је дат у Прилогу 1.

Посматрани узорак садржи општине различите развијености, што је и представљало примарни критеријум за одређивање узорка. Комплетан приказ критеријума који су коришћени за добијање репрезентативног узорка је дат у Прилогу 2.

Као резултат примене ових критеријума за одабир пилот општина у истраживању, узорак су чинили:

1. Ужице	*(град, I група развијености)*
2. Врање	*(град, II група развијености)*
4. Параћин	*(општина, III група развијености)*
5. Ражањ	*(општина, IV група развијености)*
6. Бабушница	*(општина, девастирана подручја).*

Дати узорак је коришћен у ранијим пројектима које је спроводила Стална конференција градова и општина и оцењен је као репрезентативан. Сви потенцијални додатни критеријуми који би могли имати утицаја на област контроле државне помоћи, односно који би могли довести до разлика по локалним самоуправа обухваћени су развијеношћу, као композитним критеријумом.

7.1. Обухват примене прописа о контроли државне помоћи на нивоу локалне самоуправе

Закон о контроли државне помоћи усвојен је 2009. године у склопу обавеза које је држава Србија добила ступањем на снагу Прелазног трговинског споразума између Републике Србије и Европске уније. Већ на основу почетне анализе упитника из пилот локалних самоуправа које су учествовале у овом истраживању, чини се да градови и општине нису довољно припремљени за примену овог закона и подзаконске регулативе за његово спровођење.

Иако се Закон примењује већ четири године и иако се у свакој од пилот локалних самоуправа примењује најмање једна, а у некима и десетак па и више шема државне помоћи, односно економских подстицаја привредним субјектима, само се Општина Ражањ до сада обраћала Комисији за контролу државне помоћи у једном случају. Ни једна од остале четири локалне самоуправе није се обраћала Комисији достављајући нацрт или предлог прописа којим се уређују услови и начин додељивања тог финансијског подстицаја пре упућивања у процедуру доношења.

Комисија за контролу државне помоћи је имала обавезу да размотри нацрт или предлог сваке шеме државне помоћи или индивидуалног акта о додели државне помоћи пре његовог упућивања у процедуру доношења – без обзира на то да ли је у питању акт о оснивању бизнис инкубатора или акт о додељивању грађевинског земљишта бесплатно или по повлашћеној цени.

7.2. Капацитети одељења за буџет и финансије

Процена стручности и образовне структуре запослених у организационим јединицама за буџет и финансије је кључна за формулисање одговарајућих препорука у домену јачања капацитета и оснаживања градова и општина да на одговарајући начин примене регулативу ЕУ и транспоновано законодавство у домену контроле државне помоћи.

Према очекивањима, кадровски најбољу структуру имају највеће и фискално најјаче локалне самоуправе – градови Врање и Ужице и Општина Параћин, где број факултетски образованих службеника чини 40% у Врању, односно 25% у Ужицу и Параћину, од укупног броја запослених у одељењима за финансије и буџет. У Општини Бабушница чак ни шеф одељења за буџет и финансије нема завршен факултет (а нема га ни један од троје запослених), а у Општини Ражањ само руководилац организационе јединице, од укупно шесторо запослених, има завршен економски факултет. Чињеница да мање локалне самоуправе имају мање капацитете и мањи број факултетски запослених кадрова није непремостива препрека за адекватно унапређење њихове оспособљености за примену прописа о државној помоћи. Мање локалне самоуправе имају и мањи број пројеката државне помоћи јер се овакви пројекти (подршке привлачењу инвестиција или капиталних субвенција у комуналну привреду) углавном финансирају из државног или покрајинског буџета. Наравно, то ни у ком случају не значи да мање или девастиране општине треба да буду искључене или маргинализоване у процесу планирања обука за унапређење капацитета за примену прописа о контроли државне помоћи.

Фокус институционалне подршке требало би да буде усмерен на веће и фискално јаче локалне самоуправе које ангажују масивна буџетска средства за разнородне иницијативе, пре свега у области привлачења инвестиција и отварања нових радних места, али и у другим сегментима и за друге области привређивања (укључујући и јавна предузећа, медије па и удружења грађана) јер су и изазови у примени прописа о државној помоћи у овим локалним самоуправама највећи.

Локална самоуправа	Број запослених који раде у одељењима за буџет и финансије	Број запослених са високом стручном спремом	Проценат запослених са високом стручном спремом	Укупан број запослених у управи	Проценат запослених на пословима буџета и финансија
Параћин	12	3	25%	116	10,3%
Бабушница	3	0	0%	41	7,3%
Ражањ	6	1	16%	39	15,3%
Врање	10	4	40%	255	3,92%
Ужице	40	10	25%	196	20%

Табела 1: Однос броја запослених у одељењима за буџет и финансије и укупног броја запослених у градској, односно општинској управи

7.3. Капацитети локалних пореских канцеларија

Локалне пореске администрације (канцеларије) до сада нису биле у довољној мери укључене у дефинисање мера државне помоћи. Запослени у локалним пореским канцеларијама би требало да буду систематски укључивани у процес дефинисања правног оквира за опорезивање на локалу – кроз израчунавање и одређивање оптималних модела за пореске олакшице и ослобођења којима се остварује баланс између кључних циљева регионалног развоја и подстицања привредне ефикасности и конкурентности.

Локалне пореске администрације имају одличну кадровску структуру у већини локалних самоуправа у Србији. У нашем пилот-узорку проценат запослених са факултетом у локалним пореским администрацијама у односу на укупан број запослених у ЛПА је у свим градовима и општинама, чак и у најмањим и најнеразвијенијим, био већи од 50% – изузев у Врању. Разлози солидне кадровске структуре пореских одељења леже у чињеници да су службеници у локалним пореским управама углавном запошљавани преузимањем стручних и образованих кадрова из Републичке пореске управе током 2007. и 2008. године након децентрализације послова управљања и администрирања порезом на имовину у статици (годишњим порезом на имовину), који је постао изворни општински приход.

У том смислу, уз запослене у канцеларијама за локални економски развој, и запослене у одељењима за буџет и финансије, и запослене у локалним пореским администрацијама/канцеларијама треба постепено укључивати у програме обуке за примену прописа о контроли државне помоћи. Ово пре свега зато што чак и у најнеразвијенијим локалним самоуправама постоје шеме државне помоћи усмерене на привремено или трајно умањење износа одређених изворних општинских прихода за одређене категорије корисника, уведене како био се пре свега подстакли локални економски развој и нова запошљавања. У сарадњи ЛПА и канцеларија за локални економски развој би било остварив реализовати праћење и мерење ефеката ових мера како би се укинуле или модификовале оне које немају своје економско оправдање или које на дужи рок негативно утичу на конкуренцију и слободно тржиште.

Локална самоуправа	Број запослених који раде у локалној пореској канцеларији (ЛПА)	Број запослених са високом стручном спремом у ЛПА	Проценат запослених са високом стручном спремом	Укупан број запослених у управи	Проценат запослених на пословима локалне пореске администрације
Параћин	8	4	50%	116	6,89%
Бабушница	4	3	75%	41	9,75%
Ражањ	2	1	50%	39	5,12%
Врање	8	1	12,5%	255	3,13%
Ужице	9	6	66,6%	196	4,59%

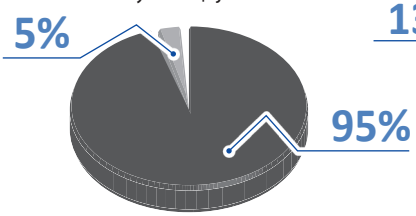
Табела 2: Однос броја запослених у локалним пореским администрацијама и укупног броја запослених у градској, односно општинској управи

7.4. Субвенције привреди као проценат буџета

Графици 1–5. Однос висине реализованог буџета и субвенција за 2012. годину у посматраним градовима и општинама

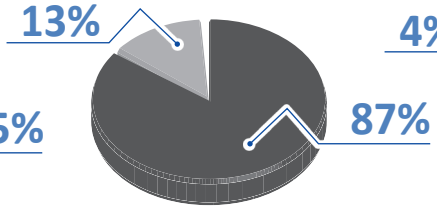
Графикон 1.

ПАРАЋИН 2012:
Реализовани буџет vs. субвенције



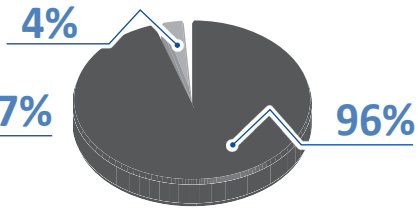
Графикон 2.

БАБУШНИЦА 2012:
Реализовани буџет vs. субвенције



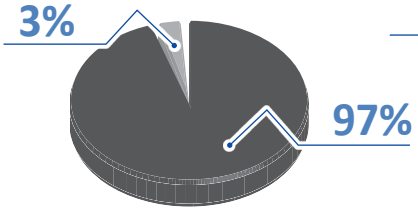
Графикон 3.

ВРАЊЕ 2012:
Реализовани буџет vs. субвенције



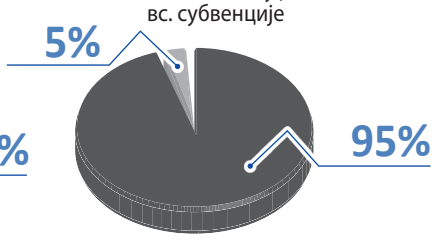
Графикон 4.

РАЖАЊ 2012:
Реализовани буџет вс. субвенције



Графикон 5.

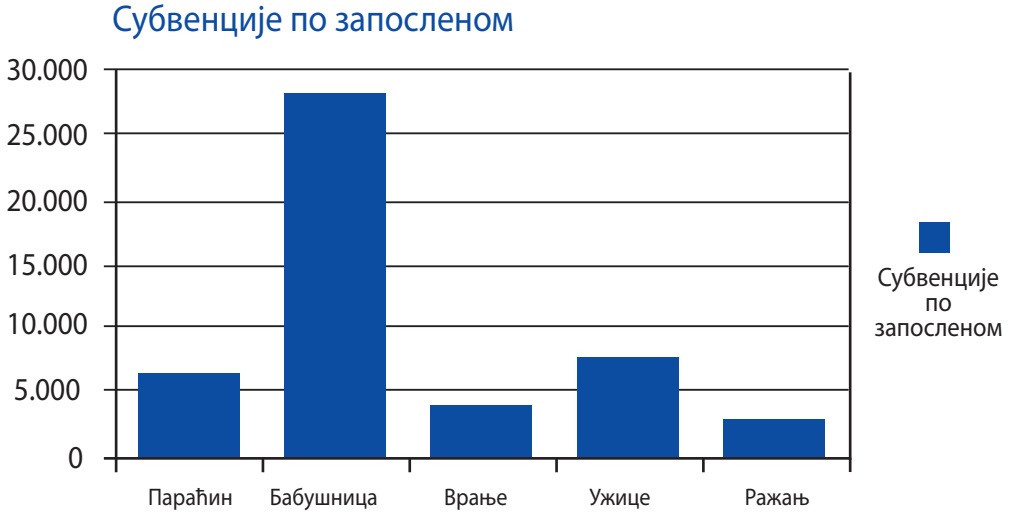
УЖИЦЕ 2012:
Реализовани буџет вс. субвенције



У пилот локалним самоуправама, без обзира на ниво развијености и висину буџета, износ субвенција привредним субјектима и другим правним лицима чији оснивач није јединица локалне самоуправе кретао се између 3% и 5% на овој буџетској позицији, са изузетком девастиране општине Бабушница, у којој скоро да и нема привредне активности (мање од 2.000 запослених у реалном сектору), а у којој су субвенције износиле 13% реализованог буџета. Иако је стандардна висина субвенција у локалним самоуправама у Србији између 5% и 10% (са изузетком општина из IV групе развијености и девастираних подручја), из ове релативно уједначене бројке не може се закључити без детаљне анализе завршног рачуна за које намене су субвенције трошене и који су економски резултати предузетних мера. Само детаљном анализом буџета, уз допунску анализу осталих небуџетских мера локалне самоуправе, може да се стекне комплетна слика о опсегу и импликацијама државне помоћи у једној одређеној локалној самоуправи. Уштеде на овој буџетској позицији могуће су уз адекватно укључење опште и стручне јавности и представника привреде, при чему би се транспарентно и аргументовано образложила сврха одређених шема државне помоћи, односно осталих буџетских интервенција које се воде као субвенције привреди.

7.5. Корелација регионалне државне помоћи и броја запослених у реалном сектору

Индикатор висине реализоване државне помоћи (кроз буџетски раздео за субвенције) у односу на укупан број запослених у привреди града/општине, посматран у контексту других расположивих података о локалној самоуправи (група развијености, висина буџета) може да пружи генералну слику о стратешкој развојној оријентацији локалне самоуправе. Није изненађујуће што је диспропорционално највећи износ субвенција додељивала Општина Бабушница, која је у развојној категорији девастираних подручја. Нажалост, нисмо били у прилици да анализирамо завршни рачун Општине Бабушница како бисмо установили за које сврхе су конкретне субвенције додељиване и по којим основима (тј. да ли могу да се класификују као регионална инвестициона помоћ). Са друге стране, локалне самоуправе које у сарадњи са Владом већ годинама постижу добре резултате у привлачењу инвестиција и подизању квалитета пословне климе (Врање, Ужице) имају константан ниво развојно оријентисаних субвенција, које се у већем делу суштински могу окарактерисати као субвенције за привлачење инвестиција. С обзиром на то да градови Ужице и Врање ове субвенције нису окарактерисали као државну помоћ, о њима Комисија за контролу државне помоћи није имала прилику да се изјасни.



Графикон 6: Однос висине буџетских субвенција по запосленом у привреди града/општине – износи у РСД

8. Постојање и усаглашеност стратешког и правног оквира за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ, односно за примену будућих правних тековина ЕУ

На нивоу ЕУ се регулаторни оквир за утврђивање дозвољености државне помоћи непрекидно мења и еволуира, не само усвајањем општих правних аката (директива, уредби) већ и јуриспруденцијом Европске комисије и Европског суда правде (European Court of Justice/ECJ) у конкретним случајевима. У том смислу, Влада Републике Србије, Министарство финансија и привреде и Комисија за контролу државне помоћи би требало да, у сарадњи са Државном ревизорском институцијом, интерним ревизорима и буџетским корисницима и јавним предузећима и Фискалним саветом, улажу непрекидне напоре да се постојећи правни оквир који уређује државну помоћ усклади са принципима који се пажљиво прате и ефикасно спроводе у државама пуноправним чланицама ЕУ.



Основни изазови који у овом тренутку онемогућавају ефикасну примену прописа о државној помоћи у Републици Србији су следећи:

1. недовољна самосталност Комисије за контролу државне помоћи, која нема довољну аутономију и адекватне капацитете да контролише законитост свих директних и индиректних интервенција државе, покрајине и локалних самоуправа, који се могу окарактерисати као државна помоћ;
2. организација и надлежности Комисије за контролу државне помоћи би требало да буду устројени по моделу по коме већ неколико година функционише Управа за јавне набавке, а који је додатно унапређен новим Законом о јавним набавкама – Комисија за контролу државне помоћи не би требало да буде део Министарства за финансије и привреду већ би требало да има одређени ниво самосталности унутар структуре државних органа (предлог – посебна управа) – то би јој омогућило бољу контролу и надзор над применом закона, активнију улогу у процесу стручног оспособљавања запослених у органима, јавним службама и локалној самоуправи за примену закона и ефикасније и делотворније реаговање у случајевима када се уоче неправилности;
3. Комисија за контролу државне помоћи би требало да буде овлашћена и да припрема и организује обуке за адекватну примену Закона о контроли државне помоћи – ово пре свега јер су сви даваоци државне помоћи обавезани да непосредно примењују сва правила о државној помоћи садржана у међународним споразумима које је потписала Србија, а они нису упознати чак ни са садржином и опсегом примене домаћих прописа о државној помоћи;
4. Уредба о правилима за доделу државне помоћи уређује правна питања која су, због своје природе и садржине, материја коју је неопходно уредити законом – материја коју садржи ова уредба по својој природи није спроведбена регулатива;

5. Уредбом о начину и поступку пријављивања државне помоћи сви органи јавне власти и други даваоци државне помоћи су обавезани да пријављују сва буџетска и остала давања, укључујући и скривене форме економских подстицаја привредним субјектима као корисницима ове помоћи – Уредбом о правилима за доделу државне помоћи се уводе бројни, веома широко и непрецизно постављени изузеци од овог правила који дерогирају сам циљ и сврху општег правила о обавезности пријављивања државне помоћи;

6. Закон о контроли државне помоћи и подзаконски прописи Републике Србије нису у целини усклађени са регулативом ЕУ о контроли државне помоћи, посебно у домену уређивања накнаде за пружања услуга од општег економског интереса;

7. У Закону и уредбама је веома широко и нејасно постављен оквир за субвенционисање јавних (па и јавних комуналних) предузећа – посебно предузећа у областима у којима још увек не постоје критеријуми и методологија за формирање цена услуга (практично сва јавна предузећа осим енергетике и гаса);

8. успостављени критеријуми за добијање регионалне инвестиционе помоћи из Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, која је и најчешће додељивана дозвољена државна помоћ, веома су широки и нејасно постављени (дефиниције оправданих трошкова и почетног улагања), што омогућава арбитрарно дефинисање шема државне помоћи и конкретне државне помоћи појединачним привредним субјектима којима се угрожава конкуренција и слободно тржиште.

9. Опис и анализа нивоа могућих последица у пракси непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/стандарда са аспекта капацитета и ресурса ЈЛС

Област конкуренције и преговарање у процесу придруживања о начину спровођења тековина Европске уније у домену конкуренције, а самим тим и политике државне помоћи представља најкомплекснији део преговарачког процеса придруживања ЕУ. Досадашње искуство са праћењем процеса придруживања осталих држава Централне и Источне Европе је показало да се јавне власти веома тешко и нерадо одричу могућности да неекономским и нетржишним инструментима утичу на све друштвене токове, а не само на привреду у ужем смислу. Нетранспарентне административне интервенције су биле и још увек су присутне у финансирању јавних предузећа, процесу привлачења нових инвестиција, подршке постојећим малим и средњим предузећима, банкарском сектору, медијима у већинском државном власништву и невладиним организацијама.



Реформу јавног сектора и јавних предузећа, где знатан број предузећа неефикасно послује и остварује велике губитке, спречава и омета обилата подршка државе путем директних и индиректних субвенција. Укупни новчани издаци државе за подршку овим предузећима – који укључују директне субвенције из републичког буџета и буџета локалних самоуправа, трансфере за повезивање радног стажа и издатке за сервисирање гарантованог дуга – у 2010. години били су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП-а[6]. Поред тога што су ови издаци знатни, они су често нетранспарентни и нису засновани на cost-benefit анализи ефеката. Осим ових директних издатака, предузећа добијају веома велику подршку и у виду индиректних субвенција: толерисање акумулирања дуга за неплаћене порезе и доприносе, неплаћене обавезе према јавним предузећима, као и издавање државних гаранција за дуг. Укупно, акумулирани дуг за неплаћене порезе и доприносе, дуг према јавним предузећима и издате државне гаранције достигли су крајем 2011. године преко 12% БДП-а.

У свим секторима у којима не постоји транспарентна и на брижљивој оцени ефеката заснована политика државне подршке могу се јавити или већ постоје озбиљни структурни проблеми засновани на сузбијању конкуренције и дисторзији тржишта. Према анализи проф. Милојка Арсића за часопис Квартални монитор, у 2010. години локална предузећа су примила око 225 милиона евра (око 0,8% БДП-а) директних субвенција од локалних власти. Субвенције су концентрисане у великим градовима. Више од две трећине укупног износа директних субвенција локалних власти односи се на субвенције три највећа града. Највећи појединачни корисник

6 Милојко Арсић, нав. дело.

локалних директних субвенција је ГСП Београд. У 2010. из буџета града Београда је за субвенције ГСП Београд било потрошено око 34 милиона евра, а у 2011. години око 47 милиона евра. Посебно је проблематично што се свега десетак посто овог износа односи на субвенцију за капиталне расходе, док се остатак субвенције користи за финансирање текућег пословања.



10. Закључци и препоруке

На основу анализе стратешког и правног оквира, као и анализе упитника и истраживања у пет пилот локалних самоуправа различитог нивоа развијености, припремљене су препоруке које се односе како на усклађивање правног оквира са *acquis*-ом у области државне помоћи, тако и на јачање капацитета локалних самоуправа да адекватно примене ове европске тековине:

1. Потребно је у најкраћем року усвојити стратегију реструктурирања јавних комуналних предузећа са акционим планом за њену имплементацију, у којој би се јасно дефинисали правци реформе комуналне привреде и активности које је потребно спровести за повећање њене конкурентности;
2. Закон о контроли државне помоћи и подзаконске прописе Републике Србије је неопходно у целини ускладити са регулативом ЕУ о контроли државне помоћи, посебно у домену уређивања накнаде за пружања услуга од општег економског интереса;
3. У Закону о контроли државне помоћи и спроведбеним уредбама је потребно прецизирати и сузити критеријуме за субвенционисање јавних (па и јавних комуналних) предузећа – посебно предузећа у областима у којима још увек не постоје критеријуми и методологија за формирање цена услуга (практично сва јавна предузећа осим енергетике и гаса);
4. први и најважнији задатак Комисије за контролу државне помоћи би требало да буде да припреми приручник за државне органе, локалне самоуправе и друге даваоце државне помоћи са конкретним типовима државне помоћи – дозвољене и недозвољене – према категоризацији која је већ успостављена Уредбом о правилима за доделу државне помоћи и са примерима из домаће праксе, као и са описаним кључним случајевима из праксе Европске комисије и Европског суда правде;
5. Надлежности Комисије за контролу државне помоћи је неопходно проширити и саму Комисију институционално организовати по угледу на структуру и надлежности Управе за јавне набавке;
6. Комисија за контролу државне помоћи би требало да буде овлашћена и да припрема и организује обуке за адекватну примену Закона о контроли државне помоћи – ово пре свега јер су сви даваоци државне помоћи обавезани да непосредно примењују сва правила о државној помоћи садржана у међународним споразумима које је потписала Србија, а они нису упознати чак ни са садржином и опсегом примене домаћих прописа о државној помоћи;
7. Фокус институционалне подршке требало би да буде усмерен на веће и фискално јаче локалне самоуправе, јер су и изазови у примени прописа о државној помоћи у овим локалним самоуправама највећи.
8. Локалне самоуправе немају праксу пријављивања Комисији за контролу државне помоћи пројеката продаје или давања земљишта у закуп по повлашћеној цени, јер вероватно сматрају да је сасвим довољно да припреме елаборат о економској оправданости пројекта и да за њега обезбеде сагласност Владе Републике Србије. Продаја и давање у закуп земљишта по цени нижој од тржишне или бесплатно без икакве сумње представљају државну помоћ и сматрамо да је за овакве пројекте потребно обезбедити сагласност Комисије.

Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област контроле државне помоћи

мр Татијана Павловић-Крижанић

Приликом припреме Методолошког оквира за израду анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ аутор ће се руководити појмом државне помоћи који је дефинисан у члану 2. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС", бр 51/09), у коме је државна помоћ одређена као *„сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту".*

Према Закону, давалац државне помоћи може бити Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. Корисник државне помоћи може бити свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику.

Процес израде истраживања ће бити подељен у фазе у складу са динамиком предвиђеном и утврђеном Планом израде Анализе.

У првој истраживачкој фази израде анализе приступиће се прикупљању и проучавању кључних докумената у изабраној приоритетној области, као и стратешких докумената који се односе на европске интеграције Србије (попут извештаја о напретку Србије, НПИ итд.) У овој фази ће се организовати састанци са представницима Комисије за контролу државне помоћи, секторских министарстава у чијој је надлежности праћење коришћења државне помоћи (Министарство финансија и привреде) и представницима секторских министарстава у чијој је надлежности уређивање и додељивање развојних подстицаја у складу са Законом о регионалном развоју и другим секторским законима (Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе). Током ове фазе биће организоване и интерне консултације, пре свега са секретарима ресорних одбора Сталне конференције градова и општина приликом прелиминарне класификације и анализе прикупљених података, како би се осигурала конзистентност методолошког приступа.

У другој фази израде анализе приступиће се оцени усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008–2012. и Извештајем о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних прописа ЕУ у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу и утврдити јаз између њих.

У трећој фази израде анализе ће се на основу постојећег, приложеног упитника, који садржи показатеље институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у домену додељивања и контроле државне помоћи са аспекта захтева прописа ЕУ, спровести истраживање у пилот општинама у форми структурираног интервјуа. С обзиром на то да ће број анализираних општина бити релативно мали (око пет), структурирани упитник који чини саставни део ове методологије припремљен је као упитник отвореног типа, у коме ће анкетирани представници локалне самоуправе имати могућности да се детаљније изјасне о сваком аспекту посматраног проблема. У зависности од расположивости пилот општина и временског оквира, ово истраживање институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина ће бити спроведено или организовањем фокус група или као претходно за-

казани телефонски интервју са одговорном особом, који ће подразумевати и ранију припрему неопходних података (висина буџета, тачан број запослених, висина капиталних и осталих субвенција додељиваних јавним комуналним предузећима итд.).

Четврта фаза се односи на обраду и анализу прикупљених добијених података истраживачким алатима. Како ће упитник садржати отворена питања, од којих ће нека бити могуће квантитативно измерити и анализирати (нпр., висина субвенција у односу на укупан приход јавних комуналних предузећа, висина субвенција и донација у односу на укупан буџет локалне самоуправе), биће припремљени показатељи и пондери који ће моћи релативно прецизно да укажу на стање у одређеној области и дају поуздану слику о постојању евентуалног проблема (непостојање надлежности, неадекватни капацитети) и начинима његовог решавања. Аналитичка фаза ће подразумевати и израду *Excel* табеле са свим прикупљеним и анализираним квантитативним подацима. На основу табеле биће припремљени и сви неопходни графикони за визуелно приказивање квантитативних делова анализе, који ће бити коришћени у самом тексту анализе и у презентацијама.

Пета фаза подразумева припрему анализе и свих неопходних анекса.

Структура анализе

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе ће имати следеће елементе:

- Увод и методологија истраживања
- Стратешки и правни оквир за увођење нових стандарда у области додељивања и контроле државне помоћи на централном, регионалном и локалном нивоу
- Пракса Комисије за контролу државне помоћи када су подносиоци јединице локалне самоуправе (пријаве, накнадна контрола, примена *de minimis* правила)
- Примена усвојених правних тековина ЕУ у области додељивања и контроле државне помоћи и степен примене већ постојећих надлежности са последицама у пракси насталих услед недостатка примене и неадекватне примене
- Процена потребе за променом постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ, са проценом последица у пракси насталих услед евентуалног недостатка примене и неадекватне примене
- Анализа показатеља институционалних, административних и финансијских капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ
- Препоруке локалним самоуправама за квалитетну примену постојећих и увођење нових надлежности, уз одређивање очекиваног временског оквира за примену препорука

- Анекс: *Excel* табеле и графикони са подацима из пилот општина одређеним у методологији (број становника, висина буџета по глави становника, величина територије, округ, покрајина, статус (град, општина), субвенције, подаци о јавно-приватним партнерствима, пореским кредитима и ослобођењима итд).

Критеријуми за избор пилот општина

Да би се обезбедила репрезентативност узорка, која ће суштински допринети и валидности закључака, истраживањем је потребно обухватити општине према следећим критеријумима:

а) степен развијености на основу Уредбе о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије", бр. 68/2011) и Листе о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености;

б) број становника – једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника;

в) статус (град или општина) – најмање једна локална самоуправа би требало да има статус града.

Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе прописује да се степен развијености јединица локалне самоуправе одређује применом основног показатеља и корективних показатеља економске развијености јединице локалне самоуправе (ЕРО). Основни показатељ за мерење степена ЕРО је збир масе зарада и пензија у јединици локалне самоуправе и прихода буџета јединице локалне самоуправе по искључењу средстава добијених од другог органа на име отклањања последица ванредних околности, исказан по глави становника. За израчунавање основног показатеља користе се подаци надлежних органа који се односе на претходну годину.

Корективни показатељи за мерење степена ЕРО су:

1. демографски пад или раст – показатељ демографских промена и депопулације на територији општине мери се стопом раста укупног броја становника општине и округа у посматраној години у односу на податке пописа из 1971. године;
2. стопа незапослености – показатељ социјалне и економске развијености општине мери се стопом незапослености радно способног становништва општине, односно представља учешће броја незапослених у броју становника старости од 15 до 64 године у посматраној години;
3. степен образовања – показатељ развојних могућности општине мери се учешћем становништва са вишом и високом стручном спремом у укупном становништву старости од 15 до 64 године према попису из 2012. године.

Критеријум степена развијености као композитни критеријум који обухвата најважније поткритеријуме за оцену развијености локалних самоуправа би требало да буде основни критеријум за избор пилот локалних самоуправа. Према степену развијености јединице локалне самоуправе разврставају се у 5 група (четири и група девастираних):

1) прву групу чине јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека,

2) другу групу чине јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека,

3) трећу групу чине недовољно развијене јединице локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека,

4) четврту групу чине изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека,

5) девастирана подручја чине јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа прву групу чине 23 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, и то:

Ариље, Бачка Паланка, Београд, Беочин, Врбас, Вршац, Зрењанин, Кањижа, Косјерић, Крагујевац, Лајковац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Пећинци, Пожаревац, Сента, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа другу групу чине 33 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека, и то:

Ада, Александровац, Апатин, Аранђеловац, Бач, Бачка Топола, Бечеј, Бор, Ваљево, Врање, Врњачка Бања, Горњи Милановац, Зајечар, Инђија, Јагодина, Кикинда, Кладово, Крушевац, Кула, Лапово, Лучани, Неготин, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Пирот, Пожега, Рума, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Темерин, Топола и Чајетина.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа трећу групу чине 43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека, и то:

Алексинац, Алибунар, Бајина Башта, Баточина, Бачки Петровац, Бела Црква, Богатић, Бољевац, Велика Плана, Велико Градиште, Владимирци, Деспотовац, Димитровград, Жабаљ, Жабари, Ириг, Кнић, Ковачица, Ковин, Коцељева, Краљево, Лесковац, Лозница, Мајданпек, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Пазар, Опово, Осечина, Оџаци, Параћин, Прокупље, Свилајнац, Сечањ, Смедеревска Паланка, Сокобања, Србобран, Тител, Трстеник, Ћићевац, Ћуприја, Уб и Шид.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа четврту групу чини 46 изразито недовољно развијених јединица локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Блаце, Бојник, Босилеград, Брус, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Власотинце, Гаџин Хан, Голубац, Дољевац, Жагубица, Жи-

тиште, Житорађа, Ивањица, Књажевац, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лебане, Љиг, Љубовија, Мали Зворник, Мало Црниће, Медвеђа, Мерошина, Мионица, Нова Варош, Петровац на Млави, Пландиште, Прешево, Прибој, Пријепоље, Ражањ, Рача, Рашка, Рековац, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин, Црна Трава и Чока.

Према степену развијености девастирана подручја чине 23 јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Бојник, Босилеград, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Голубац, Жагубица, Житорађа, Куршумлија, Кучево, Лебане, Мали Зворник, Медвеђа, Прешево, Пријепоље, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин и Црна Трава.

Свих пет група локалних самоуправа према степену развијености би требало да буде заступљено у узорку (четири групе према степену развијености, као и девастиране општине као пета група).

Још једном се напомиње да би број становника и статус (град/општина) требало да буду допунски критеријуми за избор пилот општина. Једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има испод 20.000 становника. Најмање једна локална самоуправа из узорка би требало да има статус града.

Упитник за истраживање у пилот општинама

Област контроле државне помоћи

мр Татијана Павловић-Крижанић

Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену

Структурирани упитник би требало да одговори на следећа питања:

а) Да ли су постојеће надлежности локалних самоуправа (ЛС) довољне за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати, да ли се надлежности примењују, односно да ли је потребно уводити нове надлежности ЛС?

б) Да ли постоји стратешки оквир за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у изабраним областима на централном, регионалном и локалном нивоу?

в) Да ли постоје институционални, административни и финансијски капацитети за примену правних тековина које се усвајају у процесу приступања, укључујући и јавна комунална предузећа (ЈКП) и установе?

Упитник би требало да попуни начелник управе уз сарадњу са начелником одељења за буџет и финансије. Упитник није сложен, али захтева познавање неколико секторских области, односно надлежности локалне самоуправе.



Општи подаци

1. Наведите број запослених у градској/општинској управи и приложите важећу Одлуку о организацији и систематизацији радних места.
2. Наведите однос броја систематизованих и попуњених радних места у управи.
3. Наведите број приправника (уколико их имате), као и број лица радно ангажованих на основу уговора о раду на одређено време, са непуним радним временом, уговора о делу или уговора о привременим и повременим пословима.
4. Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за буџет и финансије.
5. Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за праћење рада јавних комуналних предузећа (број запослених у чијем опису посла је анализа и праћење програма рада и финансијских извештаја јавних комуналних предузећа).
6. Наведите број и квалификације запослених у локалној пореској администрацији.
7. Наведите висину планираног и реализованог буџета општине за 2011. и 2012. годину и висину планираног буџета за 2013. годину.
8. Наведите висину свих субвенција и дотација за буџетску 2011, 2012. (реализованих) и 2013. годину (планираних) за непрофитне институције и привредна предузећа чији оснивач није локална самоуправа.
9. Наведите висину свих субвенција и дотација за буџетску 2011, 2012. (реализованих) и 2013. годину (планираних) за јавна комунална предузећа и наведите основ за давање субвенције.

Евиденширање и коншрола државне йомоћи

10. На ком буџетском конту водите бесповратну подршку различитим непрофитним удружењима (спортским, културним) чији *ниси̲ш̲е* оснивач?

11. Уколико пружате бесповратну подршку правним субјектима којима нисте оснивачи (питања 9. и 10), да ли сте подносили пријаву државне помоћи Комисији за контролу државне помоћи у складу са Уредбом о начину и поступку пријављивања државне помоћи и са којим резултатом? (Молимо Вас да приложите копију решења Комисије.)

12. Да ли је Комисија за контролу државне помоћи у Вашој локалној самоуправи спроводила поступке накнадне контроле у складу са Законом о контроли државне помоћи?



Пореска ослобођења или олакшице

13. Да ли град/општина има индустријску зону или парк и који порески режим важи за привредне субјекте у зони/парку – у погледу накнаде за уређивање грађевинског земљишта, накнаде за коришћење грађевинског земљишта, локалних комуналних такси, пореза на имовину, евентуално других јавних прихода?

14. Да ли град/општина има бизнис инкубатор и који су услови за коришћење тог инкубатора?

15. Да ли су и која правна лица ослобођена плаћања накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта и по ком основу (нпр., цркве и верске заједнице, хуманитарне организације, стратешки инвеститори и који)?

16. Да ли су и која правна лица ослобођена плаћања комуналних такса и по ком основу?

Расйолаїање земљиш̲ш̲ем (дуїорочни закуй и ош̲уђење)

17. Да ли је до сада било случајева да је град/општина отуђивао/-ла грађевинско земљиште на основу Уредбе о условима и начину под којим локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде?

18. Уколико је било оваквих случајева, молимо Вас да нам доставите елаборат о оправданости из члана 6. Уредбе?

19. Да ли је до сада било случајева да је град/општина као суинвеститор са физичким или правним лицем улагао/-ла у изградњу објеката јавне намене или комерцијалних објеката (са грађевинским земљиштем као суинвеститорским улогом)?

Субвенције јавним комуналним йредузећима

20. Колико јавних комуналних предузећа постоји у локалној самоуправи?

21. Који је износ укупних средстава из буџета пренесен као субвенција ЈКП за 2011. и 2012. (реализован буџет) и 2013. годину (план) – укупно и по ЈКП?

22. Да ли су у периоду 2011–2013. године јавна комунална предузећа (првенствено топлане, али и остала) примала финансијску помоћ од локалне самоуправе, Робних резерви, министарстава или фондова (нпр., бескаматне кредите, субвенције) за плаћање енергената или испуњавање других доспелих обавеза према добављачима?

23. Да ли су у периоду 2011–2013. године јавна комунална предузећа (првенствено топлане, али и остала) примала финансијску помоћ од локалне самоуправе, Робних резерви, министарстава или фондова (нпр., бескаматне кредите, субвенције) за сервисирање доспелих кредита (краткорочних узетих за покривање текуће ликвидности или инвестиционих) према комерцијалним банкама или међународним финансијским институцијама (*KfW*, ЕБРД)?

24. Да ли град/општина има одлуку о критеријумима за субвенционисање ЈКП?



Уговорни односи са јавним комуналним предузећима

25. Како су уређени односи између општине и предузећа у погледу обављања комуналних делатности које немају крајњег корисника (одржавање локалних и некатегорисаних путева, јавно зеленило, зимско одржавање путева, зоохигијена)?

26. Да ли се обављање оваквих комуналних делатности увек поверава ЈКП или се у одређеним случајевима организује поступак јавних набавки?

27. У случају да ове послове обавља јавно предузеће, како се финансира обављање ових делатности и на основу којих критеријума (субвенције, уговор; ако постоји уговор, који су нормативи за фактурисање за извршене услуге)?

Директна финансијска и индиректна нефинансијска подршка субјектима чији оснивач није општина

28. Да ли град/општина већ има, имао/-ла је или планира у буџету средства за финансијску подршку привреди, пољопривреди или непрофитним организацијама?

29. Да ли град/општина већ има или планира различите видове нефинансијске подршке привреди, пољопривреди или непрофитним организацијама (набавка основних средстава, уступање бесплатног пословног простора, уступање простора у инкубатору који финансира општина)?

30. Како је организована финансијска подршка (субвенционисање каматне стопе, револвинг фонд, бесповратне субвенције итд.)?

31. Који су критеријуми за доделу средстава или давање друге врсте финансијске или нефинансијске подршке и ко одлучује о додели средстава?

Јавно-приватна партнерства

32. Да ли је локална самоуправа до сада поверавала обављање било које јавне службе или комуналне делатности приватном партнеру – било на основу ранијег Закона о комуналним делатностима било на основу сада важећег Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама?

33. Уколико је одговор позитиван, молимо Вас да нам дате основне податке о сектору у ком се спроводи ЈПП, дужини трајања уговора, врсти уговора (инвестиција уз обављање делатности, само обављање делатности – нпр., управљање паркиралиштима), висини улагања партнера, правима и обавезама општине.

34. Уколико локална самоуправа има спроведен пројекат ЈПП, да ли сте приватном партнеру уступали без накнаде, а на основу уговора и Закона о планирању и изградњи, грађевинско земљиште на коме локална самоуправа има право јавне својине или право коришћења?

35. Да ли сте у пројектима ЈПП (нпр., поверавање комуналне делатности прикупљања комуналног отпада или одржавање депоније) уступали без накнаде основна средства јавних комуналних предузећа (возила – смећаре, табаче итд.)?

36. Да ли општина намерава/планира да неку од јавних служби или комуналних делатности повери приватном партнеру? Уколико је одговор позитиван, молимо Вас да нам наведете детаље.

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област енергетске ефикасности

Александар Мацура

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област енергетске ефикасности



Александар Мацура

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

1. САЖЕТАК 4

2. ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У РАЗВОЈНИМ ПОЛИТИКАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 6

3. ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ ОД КЉУЧНОГ ЗНАЧАЈА ЗА СРБИЈУ И ОДГОВАРАЈУЋЕ НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО 7

3.1 Управљање које укључује више нивоа власти – УВНВ 7

4. ПРИМЕНА МЕРА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ – ТРОШКОВИ И КОРИСТИ 10

4.1. Потрошња енергије у локалној самоуправи 11

4.2. Мере енергетске ефикасности у зградарству – трошкови и користи 12

4.3. Систем даљинског грејања 14

4.4 Мере енергетске ефикасности у јавној расвети – трошкови и користи 18

4.5. Мере енергетске ефикасности у водоснабдевању – трошкови и користи 18

4.6. Унапређење енергетске ефикасности у јавном превозу – трошкови и користи 20

4.7. Мере енергетске ефикасности у сакупљању отпада и управљању отпадом – трошкови и користи 21

5. КАПАЦИТЕТИ ЗА ПРИМЕНУ МЕРА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ 22

5.1. Преузимање обавезе 23

5.2. Анализа тренутног стања и постављање циљева 25

5.3. Потребна средства за спровођење програма, могући извори и начин њиховог обезбеђивања 26

6. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ 28

6.1. Закључци 28

6.2. Препоруке 29

ПРЕГЛЕД НАЈЗНАЧАЈНИХ ПРАВНИХ АКАТА ЕУ У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ 31

Кровни законодавни документи 31

Секторски и процесни документи 31

Законодавство ЕУ везано за производе 32

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ **33**

УВОДНЕ МЕТОДОЛОШКЕ НАПОМЕНЕ **34**

ИНВЕНТАР ПРОПИСА ЕУ И АНАЛИЗА УСКЛАЂЕНОСТИ **35**

ПРОЦЕНА КОРИСТИ ОД ПРИМЕНЕ ПРОПИСА ЕУ У ОБЛАСТИ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ И ТРОШКОВА ТЕ ПРИМЕНЕ **36**

Извори података 38

УВИД У РАСПОЛОЖИВЕ РЕСУРСЕ, КАПАЦИТЕТЕ И МОГУЋНОСТИ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА **39**

Деск анализа 39

Теренско истраживање 39

Припрема препорука за локалне самоуправе 40

КРИТЕРИЈУМИ ЗА ИЗБОР ПИЛОТ ОПШТИНА **41**



Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА **43**

СПЕЦИФИКАЦИЈА ИНДИКАТОРА И УПИТНИК **44**

УПИТНИК ЗА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ- ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ **45**

Процена моћућности за унапређење 50

1. Сажетак

Процес придруживања Европској унији (ЕУ) представља велику прилику за преко потребно унапређење енергетске ефикасности у Републици Србији. Да би се та прилика искористила, неопходна је активност локалних самоуправа и Сталне конференције градова и општина (СКГО) која је заснована на квалитетним информацијама о стању сектора.

Потребно је да локалне самоуправе воде активну практичну политику енергетске ефикасности без обзира на то да ли је та политика директно везана за процес придруживања ЕУ, како се не би нашле у позицији да у процесу усаглашавања законодавног оквира са законодавним оквиром ЕУ преузму обавезе које захтевају капацитете које локалне самоуправе немају. Такође, може се догодити да обавезе преузете у таквом процесу не доприносе оптималном унапређењу енергетске ефикасности. СКГО је одлично позиционирана за то да активно води и подржава локалне самоуправе током процеса придруживања, помажући стандардизацију решења, преношење примера добре праксе, размену знања и укрупњавање пројеката, што све може допринети максимирању користи од процеса придруживања ЕУ и оптимизираном коришћењу ограничених ресурса.

Управљање које укључује више нивоа власти је неопходно да би се развојни допринос који енергетска ефикасност може дати у потпуности искористио. Утицај који процес приступања ЕУ има на формирање оквира у коме се одвија управљање на више нивоа власти у области енергетске ефикасности пресудан је за позиције свих актера, па тако и за позиције локалне самоуправе. Овај утицај се огледа у промени стратешког и законодавног оквира, измени стандарда, повећању броја могућих актера, у повећаним захтевима за координацију различитих практичних политика, у могућем повећању броја извора финансирања за програме и мере енергетске ефикасности, могућем повећању расположивог обима финансирања за ове мере и могућем повећању обима знања са којим локална заједница располаже. Такође, овај процес може условити и обавезу да се повећа ниво финансирања мера енергетске ефикасности на локалном нивоу.

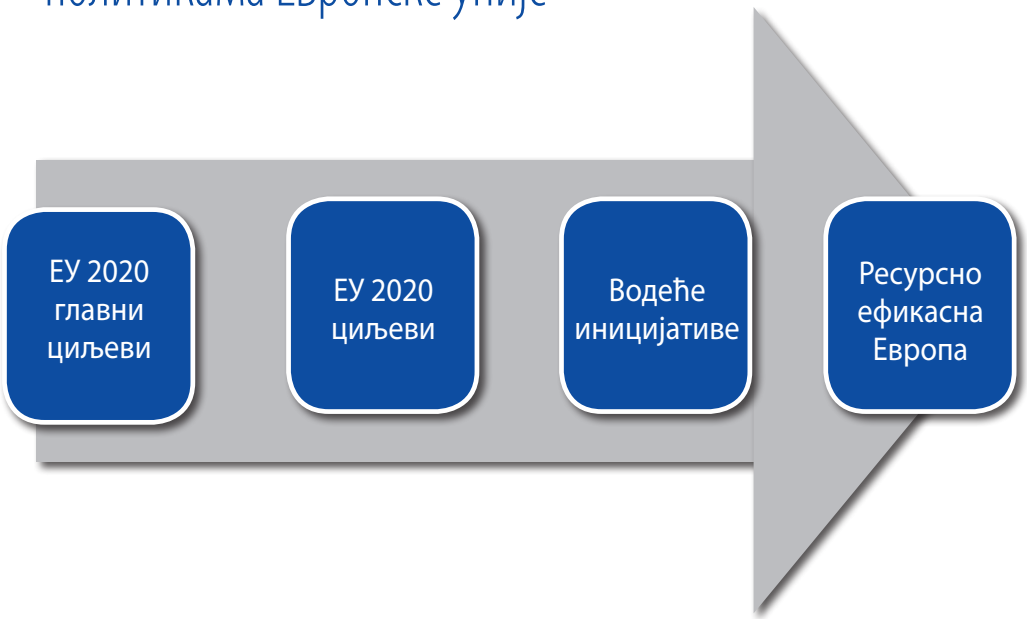
Република Србија нема завршену архитектуру националних докумената који уоквирују визију развоја и развојне циљеве, оквир за постизање тих циљева и алате за њихово достизање. Ипак, и у таквом исцепканом оквиру, јасна је развојна улога коју енергетска ефикасност може да има и њен кључни допринос општим развојним циљевима, какви су унапређење конкурентности привреде, смањење сиромаштва, очување животне средине. Допринос енергетске ефикасности запошљавању, преко непосредног креирања послова у овој области, а још и више посредством отварања нове тражње за робама и услугама на основу укупно остварених уштеда услед мера енергетске ефикасности, још увек је недовољно признат, упркос огромним могућностима које се крију у унапређењу енергетске ефикасности.[1] Локалне самоуправе у Србији су у могућности да се окористе процесом приступања ЕУ у циљу побољшања

1 Видети, на пример: *Заїлављени у йрошлосши*, ЦЕСИД/УНДП 2008. (наслов оригинала: *Stuck in the Past*, UNDP 2004).

енергетске ефикасности јавног сектора на локалном нивоу и да тиме смање своје буџетске издатке. Оне су такође у могућности да у том процесу шире добре примере унапређења енергетске ефикасности, што се од њих захтева у законодавству ЕУ и правним прописима Републике Србије којима се у национални правни систем уносе правне тековине ЕУ у овој области. Процес придруживања ЕУ може да буде снажан подстицај за локалне самоуправе да допринесу унапређењу енергетске ефикасности и у улози планера, уграђујући принципе енергетске ефикасности у своја планска документа. Локалне самоуправе могу искористити процес приступања ЕУ за то да буду покретач промене и да, подстицањем унапређења енергетске ефикасности у овом сектору, ослободе значајна средства која се непотребно троше у домаћинствима за грејање, превоз и друге услуге. Унапређена ефикасност система даљинског грејања и увођење обновљивих горива и отпадне топлоте у ове системе је једини пут за спречавање колапса ових система и избегавање озбиљних друштвених последица које такав колапс може изазвати на локалном нивоу. Процес придруживања ЕУ може пружити пресудну помоћ да се такав нежељени развој избегне.



2. Енергетска ефикасност у развојним политикама Европске уније



Још 2008. године, на нивоу ЕУ је почео процес стварања новог стратешког оквира за развој у периоду од 2010. до 2020. године. Процес је резултирао документом Европске комисије *Европа 2020: стратегија за паметни, одрживи и инклузивни раст* (март, 2010), у којој су на свеобухватан начин приказани најважнији елементи новог програма.

Енергија чини окосницу програма *Европа 2020*. Питања прибављања, производње, преноса, продаје и куповине, као и питање коришћења енергије прожимају приоритетне области (Паметан раст, Одржив раст, Инклузивни раст, Излазак из кризе), главне циљеве, водеће иницијативе, Опште смернице за економску политику и посебну смерницу за унапређење социјалне политике и смањење сиромаштва. Поред водећих иницијатива, програм *Европа 2020* подразумева и коришћење постојећих стратешких инструмената (јединствено тржиште, инвестиције у раст и инструменти спољне политике), где је енергија укључена у још већој мери и практично чини кључни садржај примене ових инструмената.

Иницијатива *Ресурсно-ефикасна Европа* стимулише прелаз на ресурсно ефикасну, нискоугљеничну економију уз већи степен коришћења обновљивих извора енергије, модернизацију транспортног сектора, унапређење конкурентности и енергетску безбедност. Кључни документи у оквиру ове водеће иницијативе тичу се управо енергије. Најважнији документ је свакако *Енергија 2020 – Енергетска стратегија за Европу 2011–2020* (донета 2010).

Правне норме ЕУ које регулишу питања везана за енергетску ефикасност теже да омогуће постизање циљева из развојних докумената и представљају само један део стратешко-законодавног оквира чији је циљ да омогући конкурентан, одржив и инклузиван развој ЕУ. Енергетика и, посебно, енергетска ефикасност имају важну улогу у том процесу.

3. Прописи Европске Уније у области енергетске ефикасности од кључног значаја за Србију и одговарајуће национално законодавство

Најважнији правни акт ЕУ од значаја за енергетску ефикасност је Директива о енергетској ефикасности која је донета 2012. године. Овом директивом се успоставља заједнички оквир мера за промовисање енергетске ефикасности на нивоу ЕУ са циљем да се обезбеди остваривање циљева из стратегије *Европа 2020* у погледу енергетске ефикасности и да се трасира пут за даља унапређења енергетске ефикасности након тог датума. Ова директива поставља правила која служе да се уклоне баријере на енергетским тржиштима и превазиђу несавршености тржишта која спречавају унапређење ефикасности у снабдевању и потрошњи енергије. Овом директивом се такође тражи успостављање индикативних националних циљева у области енергетске ефикасности. Потпунији списак правних аката ЕУ од значаја за ову анализу дат је у Додатку 1, а детаљнији опис правних тековина ЕУ у области енергетике може се наћи у публикацији *Водичи кроз ЕУ политике – енергетика* (у издању Европског покрета у Србији).



Србија још није у обавези да усагласи свој законодавни оквир са овом директивом, па се процес усаглашавања води према захтевима претходне генерације директива које регулишу ову област. Национални план за усвајање прописа ЕУ није предвидео усаглашавање са овом директивом ЕУ до 2016. године.

Ова чињеница, међутим, није од велике важности за анализу утицаја процеса придруживања на локалне самоуправе у области енергетске ефикасности будући да је процес усаглашавања са претходним директивама тек почео, а да нова директива не доноси значајне промене у погледу могућих обавеза које локалне самоуправе имају.

Кључни национални документи који регулишу ову област и који су важни за локалне самоуправе у Србији, а којима се национално законодавство делимично прилагођава законодавству ЕУ јесу Закон о енергетици и Закон о ефикасном коришћењу енергије.

3.1 Управљање које укључује више нивоа власти – УВНВ

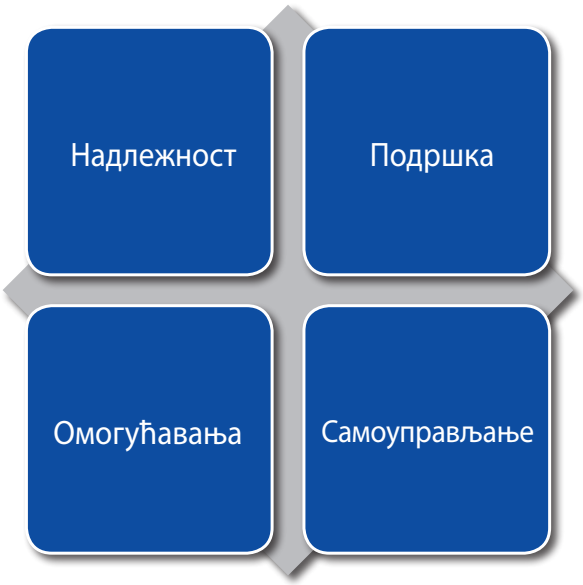
Разумевање УВНВ је кључан предуслов за то да локалне самоуправе у потпуности искористе могућности које им пружа национални стратешки и законодавни оквир и процес придруживања ЕУ. Позиционирање локалних самоуоправа у УВНВ је такође од кључне важности за спречавање могућих негативних последица процеса који се дешавају на националном нивоу или нивоу ЕУ.

Утицај који процес приступања ЕУ може имати на локалне самоуправе у Србији у погледу енергетске ефикасности мора се посматрати кроз оквир управљања који укључује више нивоа власти.

Процес управљања који укључује више нивоа власти у ЕУ (*multilevel governance in the EU*), у најширем смислу речи, подразумева три основна нивоа власти. Први је наднационални, „европски" ниво, у коме кључну улогу играју институције ЕУ – Европска комисија, Савет ЕУ и Европски парламент, уз све израженију улогу Комитета региона и Економског и социјалног комитета, и свеприсутну улогу Суда правде ЕУ, који је одиграо кључну улогу у појединим фазама осмишљавања и примене појединих практичних политика. Други ниво је национални ниво, у коме је доминантна улога централних власти држава чланица. Трећи ниво власти, коначно, подразумева регионалне власти и/или локалне самоуправе у зависности од територијалне организације појединачне државе чланице. Ови нивои су у сталном међусобном прожимању – вертикално (између различитих нивоа власти) и хоризонтално (интеракција одговарајућих актера на истом нивоу власти). Постојање хоризонталне и вертикалне димензије додатно усложњава процес управљања и са продубљивањем интеграције у појединим политикама ЕУ постепено слаби доминантну улогу коју на сваком од нивоа имају наведени актери.[2]

Енергетска ефикасност је област у којој је концепт управљања на више нивоа значајан и изван оквира ЕУ. Остваривање циљева политика енергетске ефикасности није могуће без овог концепта.

За разумевање УВНВ важно је уочити постојање следећа четири начина управљања: управљање по директној надлежности, управљање путем подршке, управљање путем омогућавања и самоуправљање.



Графикон 2: Методе управљања

2 Локална самопуправа и приступање Србије ЕУ – од посматрача до партнера, СКГО 2012

Да би локална самоуправа успешно учествовала у УВНВ у области енергетске ефикасности неопходно је да сагледа неколико практичних особина од којих зависи изглед конкретног програма који ће настати у моделу УВНВ.

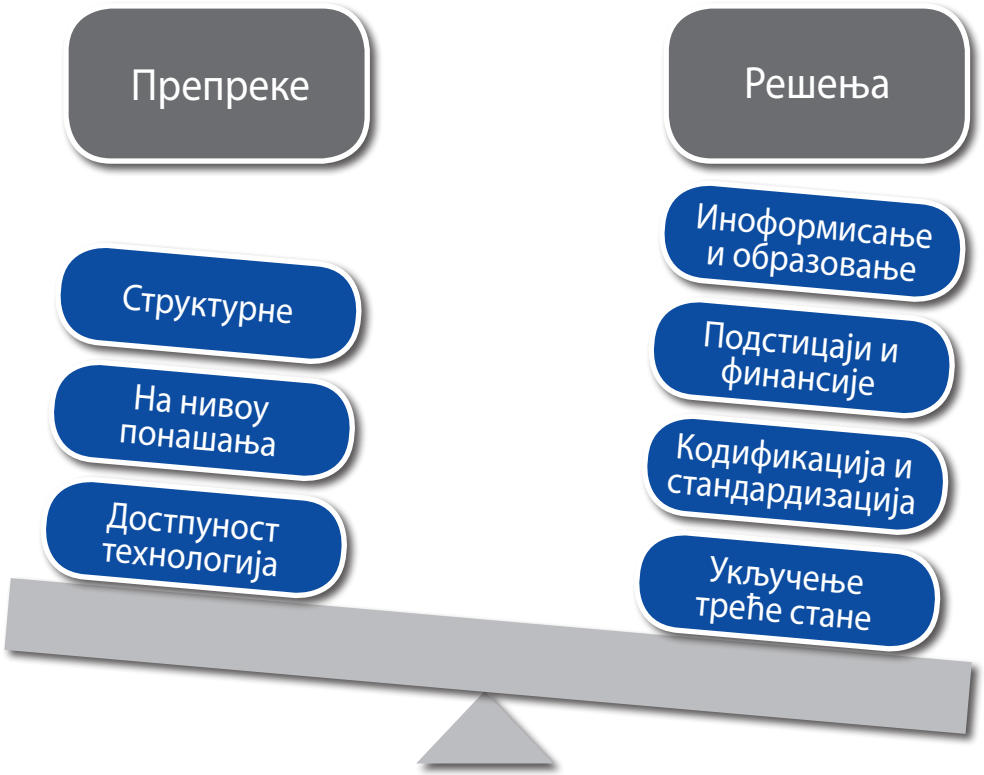
Графикон 3: Практични аспекти УВНВ у области енергетске ефикасности



4. Примена мера енергетске ефикасности – трошкови и користи

Користи од мера енергетске ефикасности и њихови трошкови зависе од типа мере, тренутне потрошње енергије, цене енергије, каматних стопа и многобројних других фактора. Мотивација за спровођење мера енергетске ефикасности, међутим, није одређена само односом користи и трошкова из више разлога. Један од главних је свакако и чињеница да само одређивање користи од могућих мера енергетске ефикасности, односно њихових трошкова често превазилази могућности потрошача енергије. Велики број мера енергетске ефикасности које би биле економски исплативе се не спроводи, и овакво стање се у литератури назива „празнина енергетске ефикасности" (*energy efficiency gap*).

О узроцима ове појаве и начинима њеног превазилажења написане су многобројне студије. *Bridging the Energy Efficiency Gap- Insights for Policy from Economic Theory and Empirical Analysis* је једна од новијих студија која садржи више информација о овој теми.[3]



Графикон 4: Препреке за спровођење економски исплативих мера енергетске ефикасности и могућа решења

3 Доступно на адреси: http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF-DP-13-02.pdf.

4.1. Потрошња енергије у локалној самоуправи

Општина Врбас је једна од локалних самоуправа у Србији која је унапредила процес енергетског менаџмента и која је успела да прикупи податке о потрошњи енергије у јавним објектима и постројењима за једну календарску годину до нивоа који омогућава анализу потрошње.

Табела 1: Подаци о трошковима енергије у јавним зградама и комуналним делатностима на територији општине Врбас у 2012. години

Извор финансирања	Тип објекта/постројења	Износ трошкова за енергију у 2012. години (у динарима)
Буџет	Административни објекти	6.940.565
	Објекти институција културе	2.902.559
	Објекти образовних институција	38.980.458
	Спортски објекти	7.608.413
	Здравствени центри	9.097.875
	УКУПНО БУЏЕТСКИ ОБЈЕКТИ	65.529.870
	Јавна расвета	24.000.000
Буџет – самостално финансирање	Административни центри	664.514
	Водовод	9.546.236
	Апотеке	1.303.303
	УКУПНО ОБЈЕКТИ И ПОСТРОЈЕЊА СА БУЏЕТСКОМ ПОДРШКОМ	11.514.053
	Гориво за системе даљинског грејања	100.000.000
Државни буџет	Здравствени центри	32.521.042
	Објекти колективног смештаја	4.255.982

Трошкови за енергију у зградама који се директно покривају из буџета износили су 5% укупног реализованог буџета општине, док су објекти комуналних предузећа, објекти Јавне апотекарске установе и водовод потрошили додатних 0,9%. У систему јавне расвете потрошено је 1,8% буџета.

Трошкови за енергенте за систем даљинског грејања износили су 8% укупног буџета. Комунално предузеће која пружа ову услугу за мање од 7% домаћинстава на терито-

рији општине није у стању да покрије своје трошкове из сопствених прихода. Ово је случај са готово свим системима даљинског грејања у Републици Србији па су тако акумулирана дуговања према добављачима горива достигла износ који је једнак годишњим трошковима горива у овим системима. Домаћинства у Врбасу су на основу истраживања спроведеног 2011. године[4] потрошила око 600.000.000 динара за грејање и електричну енергију и око 500.000.000 динара за приватни транспорт. **На основу наведених података се може закључити да су трошкови за енергетске потребе на које локална самоуправа може утицати готово једнаки годишњем буџету локалне самоуправе[5]. Може се претпоставити да је слична ситуација у великој већини локалних самоуправа у Србији.**

4.2. Мере енергетске ефикасности у зградарству – трошкови и користи

Мало је података на основу којих је могуће проценити трошкове мера енергетске ефикасности у зградарству и користи од тих мера које су спроведене интегралним приступом, у коме су као јединствене и повезане целине посматрани очекивања и понашање корисника (станара), системи за грејање, хлађење и вентилацију, други кућни и канцеларијски уређаји, осветљење и конструктивни елементи самог објекта. Једино на овакав начин је могуће остварити оптималан однос трошкова мера енергетске ефикасности и користи од тих мера.

На основу резултата прве фазе пројекта *Serbia energy efficiency project*, који је финансиран средствима Светске банке, измерени су периоди повраћаја инвестиција у енергетску ефикасност јавних зграда и они износе **5,3 године** за објекте здравствене заштите и **12,2 година** за школе. Преко 80% вредности мера енергетске ефикасности у овом пројекту се односило на замену столарије.

Најсвеобухватнији документовани програм енергетске ефикасности у стамбеним зградама је *Solanova*, који је спроведен на панелним зградама у Мађарској.[6] Циљ овог пројекта је био да се потрошња енергије у овим зградама сведе на ниво потрошње који би био у складу са стандардима пасивних зграда. **Са трошком од 240 евра по квадратном метру постигнуто је смањење потрошње енергије за грејање са 220 kWh/m² на 35 kWh/m²**. Период повраћаја овакве инвестиције је јако дуг и остаје отворено питање да ли ће будући захтеви политика енергетске ефикасности можда довести до тога да ће већи део зграда бити исплативије срушити него реконструисати. Овај правац размишљања је већ неко време присутан у стручној јавности.

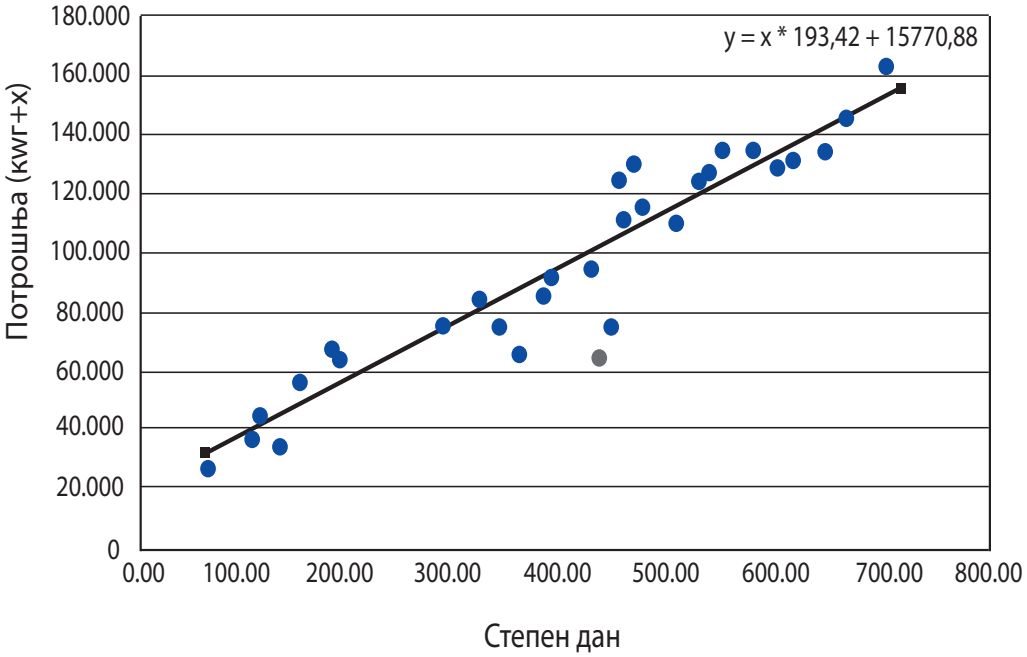
Многе мере енергетске ефикасности које се могу спровести у зградама имају далеко краће периоде повраћаја средстава. Канцеларија за енергетски менаџмент Општине Врбас је у згради локалне самоуправе увела аутоматско вођење електричног

4 Извор: ЦеСИД.

5 Реализовани буџет општине Врбас у 2012. години износио је 1.317.069.,673 динара. Општина Врбас, према последњем попису, има преко 42.000 становника.

6 Видети: http://www.solanova.org/resources/SOLANOVA_Presentation_Brussels_02-2007_Hermelink_web.pdf.

котла којим се зграда греје. **Током првих 45 дана рада уштеде у енергији су биле веће од 400.000 динара, док је улагање у опрему било мање од 220.000 динара.**



Графикон 5: Линија тренда потрошње енергије у згради локалне самоуправе у Врбасу са потрошњом за месец март 2013. године (црвена тачка)

За потребе енергетске заједнице спроведена је студија[7] која је имала за циљ да процени уштеде у енергији које би могле настати као последица спровођења мера енергетске ефикасности у грађарству које су економски исплативе.

Табела 2: Параметри уштеда и инвестиција у економски исплативе мере енергетске ефикасности у грађарству у Србији за различите типове зграда

7 *Study on Energy Efficiency in Buildings in the Contracting Parties of the Energy Community*, Final Report 24. 2. 2012.

Тип објекта	Могуће уштеде		Инвестиција	Укупна површина	Укупне годишње уштеде		Укупна инвестиција
	kWh/m² годишње	€/m² годишње	€/m2	милиона m²	GWh	милиона €	милона €
Породичне куће	42,8	1,9	16,72	121	5173	229,42	2022
Стамбене зграде	23,.5	1,4	13,95	69	1622	95,332	962,560
Здравствене установе	92,2	6,1	44,81	4	0,368	24,414	179,220
Образовне установе	34,1	2,2	12,8	11,252	0,383	25,048	144,430
Хотели	146,4	11,1	76,86	7,9	1,156	88,069	607,167
Друго(канцеларије, продавнице и слично)	53,5	2,9	20,.9	30	1,603	87,384	626,414

Не улазећи у дубинску анализу резултата може се имати озбиљнија резерва према процени могућих уштеда у породичним кућама. Ове мере су узеле у обзир и замену комбинованих уређаја за кување и грејање, који су најчешћи уређаји за грејање у домаћинствима у Србији. У четири општине у Србији у којима је спроведено истраживање енергетских навика домаћинстава[8],х домаћинства која су користила овакве уређаје била су у већини и трошила су преко 350 kWh/m² грејаног простора. Простом заменом оваквих уређаја модерним уређајима могуће је остварити и до 50% уштеде.

Мере енергетске ефикасности у комуналним делатностима (систем даљинског грејања, систем даљинског хлађења, водовод, јавна расвета, управљање отпадом, јавни транспорт и друго) – трошкови и користи

4.3. Систем даљинског грејања

Према европском удружењу националних удружења за даљинско грејање *Euroheat& Power* „...даљинско грејање је погодан начин за грејање простора и потрошне топле воде. У многим процесима, на пример, у процесу производње електричне енергије или при сагоревању отпада, велике количине енергије се ослобађају у облику отпадне топлоте. Основна идеја водиља за модерне системе даљинског грејања је искоришћавање ове топлоте, која би иначе била изгубљена – из производње електричне енергије, из процеса рафинације горива и биогорива, као и из других индустријских процеса. Даљинско грејање такође може да омогући

8 Ваљево, Сокобања, Врбас, Кула (ЦеСИД 2011).

коришћење обновљивих извора енергије, као што су биомаса, геотермална или сунчева енергија." Даљинско грејање у Србији се не заснива на овој једноставној идеји водиљи: у Србији се ради „производње" топлоте спаљују комерцијална горива – природни гас, мазут, угаљ.

Системи даљинског грејања у Србији почивају на процесу у коме се топлота сагоревања фосилних горива предаје путем измењивача топлоте дистрибутивном систему којим се она даље допрема до потрошача. Топлотом сагоревања фосилних горива греје се вода до температуре која у најхладнијим режимима прелази и 100 степени, те се у овом процесу губи огроман део максималног корисног рада који је било могуће извршити овом енергијом. На тај начин је већи део енергетског и економског потенцијала садржаног у овом гориву неповратно изгубљен.

Мере којима би се постигло смањење трошкова за енергију у овим системима подразумевају замену горива у системима даљинског грејања обновљивим горивима или отпадном топлотом из других процеса. Скуп мера неопходно садржи и мере којима се унапређује ефикасност дистрибуције и испоруке топлоте како би се омогућио економски оправдан прелазак на нови начин производње топлоте, пре свега коришћењем кондензационих котлова.

Усвајање политика ЕУ подстиче овакве процесе.

Добар извор података у вези са користима од мера које за циљ имају увођење обновљивих извора енергије и унапређење енергетске ефикасности у системима даљинског грејања и трошковима тих мера представља завршни извештај пројекта *Prefeasibility Assessment of Biomass District Heating Applications in Serbia*, који је спроводила компанија ИРГ средствима USAID-а. Десет система даљинског грејања у Србији било је предмет анализе трошкова и користи. Укупни финансијски показатељи пројекта за свих 10 система, који укључују мере енергетске ефикасности у дистрибуцији и испоруци топлоте и мере замене горива биомасом, показују да се оваква интервенција може извести на економски оправдан начин. Користи које нису обухваћене финансијским моделом, а које се тичу унапређења стања животне средине, повећане могућности за запошљавање, смањења увозне зависности и одлива финансијских средстава у иностранство су огромне за овакву врсту пројеката.

Табела 3: Показатељи прорачунатог учинка инвестиције за десет система даљинског грејања[9]

Десет система даљинског грејања	Укупна инвестиција 000 €	Показатељи учинка инвестиције		
		Интерна стопа повраћаја	Нето садашња вредност 000 €	Период повраћаја – године
Укупно	81.714	18,35%	98,239	9

9 Извор: *Prefeasibility Assessment of Biomass District Heating Applications in Serbia*, USAID 2012.

За неке системе даљинског грејања биће оптимална нека друга решења на страни производње/преузимања топлоте. Оно што је заједничко за све системе јесте потреба да се спроведу мере енергетске ефикасности у дистрибуцији и испоруци топлоте које иду од интервентне замене цевовода, преко унапређења изолације цевовода, модернизације и замене подстаница које омогућавају интелигентно управљање испоруком и дистрибуцијом топлоте пратећи у потпуности временске прилике и потребе на страни потрошње. Овакво интелигентно управљање још увек није заживело ни у системима који су што се тиче техничке опремљености у ситуацији да га примене. Трошкови мера, односно користи од појединих група мера енергетске ефикасности које се могу спровести у свим дистрибутивним мрежама дати су на основу прорачуна за десет система даљинског грејања у Србији у следећој табели. Разлике у показатељима учинка инвестиције одражавају пре свега различито почетно стање у овим дистрибутивним системима.

Табела 4: Уштеде, инвестиције и периоди повраћаја средстава за мере енергетске ефикасности у дистрибуцији топлоте у десет система даљинског грејања у Србији[10]

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	Уштеде, инвестиције и период повраћаја средстава	Програм реконструкције дистрибутивне мреже	Програм ревитализације дистрибутивне мреже	Модернизација подстаница	Укупно
БОР	Уштеде (€)	485.133	673.574	1.817.060	2.975.767
	Инвестиција (€)	574.157	5.666.253	2.776.478	9.016.888
	Период повраћаја средстава	1.2	8.4	1.5	3.0
ТРСТЕНИК	Уштеде (€)	14.169	481.068	928.755	1.423.992
	Инвестиција (€)	24.327	2.344.259	500.260	2.868.846
	Период повраћаја средстава	1.7	4.9	0.5	2.0
ПРИБОЈ	Уштеде (€)	16.776	362.628	542.789	922.193
	Инвестиција (€)	26.035	1.359.648	409.661	1.795.343
	Период повраћаја средстава	1.6	3.7	0.8	1.9

10 *Исто.*

МАЈДАНПЕК	Уштеде (€)	55.907	210.551	415.461	681.920
	Инвестиција (€)	66.546	1.779.349	904.237	2.750.132
	Период повраћаја средстава	1.2	8.5	2.2	4.0
ЗАЈЕЧАР	Уштеде (€)	13.958	74.198	202.653	290.809
	Инвестиција (€)	8.536	979.543	367.342	1.355.421
	Период повраћаја средстава	0.6	13.2	1.8	4.7
НОВИ ПАЗАР	Уштеде (€)	48.178	131.401	259.424	439.003
	Инвестиција (€)	45.288	253.569	451.734	750.591
	Период повраћаја средстава	0.9	1.9	1.7	1.7
НОВА ВАРОШ	Уштеде (€)	4.449	86.873	170.756	262.078
	Инвестиција (€)	6.557	360.350	176.844	543.752
	Период повраћаја средстава	1.5	4.1	1.0	2.1
БАЈИНА БАШТА	Уштеде (€)	3.339	103.339	210.218	316.897
	Инвестиција (€)	7.696	550.213	275.540	833.448
	Период повраћаја средстава	2.3	5.3	1.3	2.6
КОСЈЕРИЋ	Уштеде (€)	3.158	7.683	125.067	135.908
	Инвестиција (€)	2.089	79.630	79.630	246.803
	Период повраћаја средстава	0.7	10.4	1.3	1.8
КЊАЖЕВАЦ	Уштеде (€)	17.369	79.670	121.183	218.221
	Инвестиција (€)	30.827	663.332	207.390	901.549
	Период повраћаја средстава	1.8	8.3	1.7	4.1
УКУПНО СВЕ ОПШТИНЕ	Уштеде (€)	662.436	2.210.985	4.793.367	7.666.787
	Инвестиција (€)	792.058	14.036.145	6.234.570	21.062.773
	Период повраћаја средстава	1.2	6.3	1.3	2.7

4.4 Мере енергетске ефикасности у јавној расвети – трошкови и користи

Видели смо да трошкови енергије за јавну расвету на примеру Општине Врбас износе готово 2% општинског буџета. Јавна расвета је једна од најважнијих комуналних делатности и њене позитивне друштвене користи су многобројне. Могућност за унапређење енергетске ефикасности у јавној расвети су велике. ЕУ је финансирала знатан број пројеката који су за циљ имали да испитају могуће унапређење енергетске ефикасности у апликацијама за канцеларијско осветљење, осветљење у домаћинствима и јавну расвету. Финални извештај пројекта који сумира енергетске, финансијске, економске чињенице и чињенице везане за животну средину посматрајући читав животни век производа који се користе у јавној расвети пружа огроман извор информација заинтересованом читаоцу.[11] **Поређењем трошкова животног века натријумових извора са високим притиском са трошковима животног века тренутно преовлађујућих извора светлости са живом са високим притиском, долази се до закључка да су трошкови натријумових извора мањи од 1,44 пута по јединици осветљаја до 2,89 пута у зависности од захтева за осветљајем који су повезани са интензитетом саобраћаја на осветљеним улицама.**

Министарство енергетике, развоја и животне средине на својим интернет страницама[12] представља резултате прорачуна пројекта замене 532 светиљке отвореног типа са изворима светлости са живом са високим притиском, модерним светиљкама затвореног типа са изворима светлости са натријумом са високим притиском. Резултат прорачуна ефеката пројекта:

- смањење потрошње електричне енергије у базној години 221.862,52 kWh/год
- смањење расхода за електричну енергију у базној години 11.228,71 eur/год
- смањење расхода за замену и одржавање сијалица, у базној години 1.084,12 eur/год
- смањење емисије гасова стаклене баште изражено кроз еквивалентни CO_2 221,82 t/год

4.5. Мере енергетске ефикасности у водоснабдевању – трошкови и користи

Поређење специфичне потрошње електричне енергије потребне за производњу и дистрибуцију воде за пиће између различитих система водоснабдевања није једноставно будући да ова потрошња зависи од многобројних фактора који су ван контроле предузећа. Међутим, ако се узме у обзир да је потрошња енергије пропорционална количини произведене воде (зависност није линеарна), смањење количине воде која се не наплаћује је мера која знатно доприноси трошковној ефикасности ових система, а смањење губитака услед цурења доприноси и енергетској ефикасности ових система. Додатне могуће уштеде су укратко представљене у следећој табели.

11 Доступно на адреси: http://www.eup4light.net/assets/pdffiles/Final/VITOEuPStreetLightingFinal.pdf.

12 Видети: http://www.merz.gov.rs/sites/default/files/Cost%20benefit%20Анализа%20пројекта%20модернизације%20јавног%20осветљења.pdf.

Табела 5: Скуп могућих мера за унапређење енергетске ефикасности у системима водоснабдевања

Технологија	Могући добитак услед повећања енергетске ефикасности (процентуално)
Високо ефикасни пумпа-мотор системи	Будући да пумпање представља активност у којој се троши највише енергије у процесу водоснабдевања (>85%), могући утицај високо ефикасних система пумпа-мотор је значајан. Енергетске уштеде које се могу остварити зависе од тренутне ситуације, а процењене уштеде се крећу у распону 10–30%.
Управљање путем фреквентне регулације	Коришћење управљања путем фреквентне регулације у циљу праћења променљивог оптерећења пумпања може да допринесе знатним уштедама у потрошњи енергије у поређењу са другим методама које служе истој сврси. Хидраулички институт УСА процењује могућу уштеду у опсегу од 30% до 50% за фреквентно управљане центрифугалне пумпе. Смањење брзине пумпе за 20% може смањити потрошњу електричне енергије за 50%.
Оптимизација цевовода	Оптимизацијом дужине, пречника и карактеристика цевовода, може се смањити отпор цеви при пумпању услед трења, а самим тим и енергија потребна да се надокнаде губици услед трења. Додатне уштеде се могу остварити заменом вентила или уклањањем непотребних кривина цевовода. Уштеде у електричној енергији услед повећаног пречника могу бити знатне. Према једној студији Министарства енергетике САД повећање пречника цеви може смањити потрошњу енергије у износу од 5% до 20%, у зависности од почетног стања
Напредни системи *SCADA*	Процене стручњака говоре да је могуће остварити уштеде у потрошњи енергије до 20% увођењем система *SCADA*. Резултат ће зависити од могућности система *SCADA* и оперативних параметара система.

Интервенције у енергетици система водоснабдевања и одвођења и прераде отпадних вода могу укључити и разматрања о производњи електричне енергије коришћењем микротурбина.

Изванредан преглед 25 студија случаја са територије ЕУ дат је у публикацији *Energy efficiency in the European water industry. A compendium of best practices and case studies* (KWR & STOWA 2010).[13] Домаћа литература из ове области укључује *Актуелни проблеми и уштеде у предузећима водовода и канализације*, у издању Удружења за технологију воде и санитарно инжењерство из 2012. Први део ове публикације је посвећен мерама енергетске ефикасности.

13 Доступно на адреси: http://www.stowa.nl/upload/publicaties/STOWA%202010-44%20European%20report%20100208%20-%20update.pdf.

4.6. Унапређење енергетске ефикасности у јавном превозу – трошкови и користи

Локалне самоуправе на чијим се територијама врше услуге јавног превоза имају снажне мотиве да повећају ефикасност и одрживост овог вида саобраћаја. Ефикасан, поуздан и приступачан јавни превоз додатно доприноси смањењу трошкова за енергију будући да се већи број људи одлучује да користи овакав вид превоза и на тај начин је могуће смањити број приватних аутомобила на улицама. У комбинацији са другим практичним политикама које се тичу урбане мобилности и које укључују промоцију немоторизованих видова саобраћаја, дељење приватних возила за превоз, систем „паркирај и бициклирај", унапређење ефикасности јавног превоза може знатно допринети локалном развоју посредством смањења трошкова за саобраћај и преусмеравањем тих средстава у тражњу за другим локално произведеним робама и услугама. Допринос оваквог развоја смањењу загађења животне средине и повезаним здравственим трошковима је огроман, као и допринос повећању безбедности у саобраћају и са тим повезаним трошковима. Ако се све ово има у виду, нема сумње да ће политике које се тичу ефикасности саобраћаја на нивоу ЕУ бити све активније и захтевати све веће и веће уштеде за исту услугу. Такође треба имати у виду да је путнички аутомобил најнеефикасији уређај за конверзију енергије који човечанство данас користи.

Како су политике урбане мобилности комплексне политике, мере које подстичу енергетску ефикасност и смањење трошкова за енергију су многобројне. Чињеница да су европска друштва у просеку све старија је важна чињеница која се мора узети у обзир када се припремају политике урбане мобилности. Ако се има у виду да је Србија једно од најстаријих европских друштава, када се узме у обзир просечна старост њеног становништва, овај аспект добија на још већем значају.

Студије које се тичу будућих политика на нивоу ЕУ у области транспорта указују на врло масовну електрификацију саобраћаја у будућности.

Мере енергетске ефикасности које су данас најзаступљеније у овој области везане су за мере политика, организационе и административне мере, те нема довољно података о трошковима тих мера, односно користима од тих мера. Просторно планирање и интелигентно управљање саобраћајем су веома важни инструменти за унапређење енергетске ефикасности у овој области.

Детаљнији приказ приступа планирању урбане мобилности са кључним резултатима можете наћи на интернет страницама Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда. [14]

14 Доступно на адреси: http://www.beoland.com/sutp2013/Nov2012_glavni_rezultati.pdf.

4.7. Мере енергетске ефикасности у сакупљању отпада и управљању отпадом – трошкови и користи

Трошкови за гориво у предузећу које је задужено за сакупљање отпада могу достићи износ који је једнак једном проценту буџета локалне самоуправе. Смањење ових трошкова је могуће како унапређењем енергетске ефикасности тако и променом погонског горива које се користи за сакупљање отпада. Унапређење енергетске ефикасности ове услуге могуће је оптимизацијом рута којима се крећу возила за сакупљање отпада. Смањење генерисања отпада и примарна селекција отпада свакако могу у највећој мери утицати на смањење трошкова за енергију тако што ће се избећи непотребан превоз рециклабилног отпада или отпада који се може спаљивати до депоније.

Када говоримо о унапређењу енергетске ефикасности оптимизацијом рута кретања возила за превоз отпада, постоје подаци са глобалног и локалног нивоа о резултатима примене напредних решења за оптимизацију.



Просечне уштеде које су постигнуте оптимизацијом места сакупљања и рута износиле су око 20% укупних трошкова. За град Крагујевац је развијено софтверско решење којим се постиже оптимизација рута сакупљања. Расходи возног парка којим се обављао посао сакупљања отпада на годишњем нивоу су износили око 45.000.000 динара. На основу пробног спровођења методологије предложеног решења на терену и светских искустава, процењено је да би инвестиција од 36.000 евра омогућила годишње уштеде од 90.000 €.

5. Капацитети за примену мера енергетске ефикасности

Закон о ефикасном коришћењу енергије је правни акт којим је Република Србија предузела значајне кораке на путу транспоновања законодавства ЕУ у области енергетске ефикасности. Иако се, као што је већ речено, овим законом национално законодавство приближава захтевима директива ЕУ претходне генерације, за потребе ове анализе биће довољно посматрати капацитете локалних самоуправа да се понашају у складу са одредбама овог закона. Оно што је још важније биће посматрани капацитети локалних самоуправа да воде процес у коме се унапређењем енергетске ефикасности ослобађају значајне развојне могућности локалних заједница и друштва у целини и учествују у њему, као и капацитети локалних самоуправа да процес приступања ЕУ искористе на најбољи могући начин у покушају да ослободе речене развојне могућности. Ова процена капацитета мора узети у обзир оквир у коме се управља на више нивоа власти јер је то реалност управљања енергетском ефикасношћу иначе, а посебно у периоду придруживања и чланства у заједници каква је ЕУ.

Члан 10. Закона о ефикасном коришћењу енергије који прописује обавезу локалне самоуправе у погледу енергетске ефикасности уједно и даје збир обавезних и могућих поља деловања локалне самоуправе у овој области те га стога преносимо у целости:

Јединица локалне самоуправе, као обвезник система енергетског менаџмента, доноси програм енергетске ефикасности, у складу са Стратегијом и Акционим планом.

Програм енергетске ефикасности садржи нарочито:

1) планирани циљ уштеда енергије, који је у складу са планираним циљевима Стратегије, Програма остваривања Стратегије и Акционог плана;

2) преглед и процену годишњих енергетских потреба, укључујући процену енергетских својстава објеката;

3) предлог мера и активности које ће обезбедити ефикасно коришћење енергије, и то:

(1) план енергетске санације и одржавања јавних објеката које користе органи јединице локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе,

(2) планове унапређења система комуналних услуга (систем даљинског грејања, систем даљинског хлађења, водовод, јавна расвета, управљање отпадом, јавни транспорт и друго),

(3) друге мере које се планирају у смислу ефикасног коришћења енергије;

4) носиоце, рокове и процену очекиваних резултата сваке од мера којима се предвиђа остваривање планираног циља;

5) средства потребна за спровођење програма, изворе и начин њиховог обезбеђивања.

Програм из става 1. овог члана доноси се на период од три године.

Припрема и, нарочито, спровођење оваквог програма у овом тренутку превазилазе могућности велике већине локалних самоуправа у Србији. Процес придруживања ЕУ отвара, међутим, могућности да се ови капацитети оснаже и допуне.

Пре него што се доносе програм мера описан у члану 10 закона и са њим повезани акциони план неопходно је начинити неколико претходних корака.



Графикон 6: Успостављање основе за доношење програма енергетског менаџмента

5.1. Преузимање обавезе

Кад се сагледају кораци које је неопходно спровести да би локална самоуправа уопште дошла у позицију да припреми Програм и план унапређења енергетске ефикасности, а без узимања у обзир стање у локалним самоуправама које је познато из искуства, неколико претходних теренских истраживања која су се бавила различитим аспектима капацитета за спровођење енергетског менаџмента на локалном нивоу (списак истраживања дат у документу у коме је описана методологија за ову анализу), као и на основу упитника дистрибуираних и попуњених у оквиру ове анализе, јасно је да локалне самоуправе нису ни започеле процес успостављања енергетског менаџмента на локалном нивоу (са системским изузетком Општине Врбас и многобројним појединачним значајним напорима извршилаца у многим другим локалним самоуправама).

Корак који је пресудан и који недостаје јесте први корак који се састоји од доношења енергетске политике на локалу и успостављања тима који би ту политику спрово-

дио. Најбољи практични пример који то показује јесте чињеница да ниједна локална самоуправа у Србији која је приступила Повељи градоначелника није у временском року у коме је било предвиђено да преда припремљен одговарајући Енергетски план ни започела процес припреме. Упркос номинално високој свести о значају енергетске ефикасности међу доносиоцима одлука, коју бележе готово сва истраживања, чини се да одговарајућа политичка воља да се започне процес доношења енергетске политике на локалу заправо не постоји.

Један од закључака истраживања спроведеног за УНДП и СКГО 2011. године гласи: *Најопштији ставови „Градови и општине морају да промене своје понашање у газдовању енергијом" и „Енергетска ефикасност је облик улагања који се на дуже стазе економски исплати" јесу опште прихваћени, и са њима се у потпуности слаже чак 89,2%, односно 95,3% испитаника (Графикони 1 и 2). Добијени налаз указује на то да је тема енергетске ефикасности ушла у политичко поље у Србији, те да је најопштији став о потреби за енергетском ефикасношћу на локалном нивоу постао опште прихваћен. Степен прихватања ових ставова се не разликује значајније ни по једној од посматраних независних варијабли (функција, величина ЛС, образовање и старост испитаника).*

У истраживању из 2011 чак 80% испитаника (градоначелника и председника скупштина) се „у потпуности слаже" или „делимично слаже" са тврдњом да локална заједница у енергетици увек зависи од шире друштвене заједнице. Такође, при рангирању приоритета енергетска ефикасност је добила знатно ниже место у односу на улагања у путну и комуналну инфраструктуру и заштиту животне средине. Доношење Закона о ефикасном коришћењу енергије и постављањем законских обавеза пред локалне самоуправе стварају се услови да се инерција очекивања од виших нивоа власти смањи и да локалне самоуправе дају иницијативу у процесу УВНВ. Одговори на питања из упитника добијени током припреме ове анализе показују да је већ дошло до промене у том смеру и да неке од испитаних локалних самоуправа већ иницирају такву врсту сарадње. Успостављање тимова који би требало да спроводе енергетске политике на локалу, па самим тим и да припремају Програме енергетске ефикасности, међутим, није започело, осим у Општини Врбас, где је активна Канцеларија за енергетски менаџмент. У протеклом периоду је чак дошло до гашења Агенције за енергетику у Новом Саду, која у свом претходном раду такође није успела да разреши све почетне проблеме у успостављању енергетског менаџмента.[15] Године 2013. у Србији једино Град Ваљево и Општина Врбас имају усвојена секторска документа која се тичу енергетике. Град Ваљево није предузимао озбиљније кораке на спровођењу свог документа док Општина Врбас обавља неке активности предвиђене стратегијом и Акционим планом за 2013. годину. Важно је напоменути да је документ у Општини Врбас донет уз значајно учешће јавности, као и да су усвајање документа на седници локалне скупштине подржале све одборничке групе, што обезбеђује стабилну подршку за вођење локалне енергетске политике.

15 Према налазима истраживања Палго центра из 2011. године.

5.2. Анализа тренутног стања и постављање циљева

Готово све локалне самоуправе у Србији су кроз активности министарства задуженог за питања енергетике биле у прилици да прикупљају податке о потрошњи енергије на својој територији. Међутим, показало се да је то прикупљање било углавном непотпуно, а чак и у случајевима када је било потпуније није служило сврси, будући да није било политике чије би спровођење захтевало управљање прикупљеним подацима нити њихову анализу. Такође нису постојали ни тимови који би се тим питањем бавили, будући да је само прикупљање података обављено уз *ad hoc* ангажман постојећих извршилаца. Процена текућих вредности показатеља везаних за енергетику и праћење референтних вредности датих показатеља није ни могуће без постојања одговарајућих извршилаца задужених за то. Локалне самоуправе су и у одговору на упитник у оквиру ове анализе потврдиле да не прате упоредне вредности показатеља (поново са изузетком Општине Врбас).

Канцеларија за енергетски менаџмент Општине Врбас почела је да се бави техничким проценама могућих уштеда и енергетским прегледима објеката и тиме се приближила могућности да дефинише циљеве који би представљали основу за припрему Програма енергетске ефикасности и пратећег Акционог плана. Остале локалне самоуправе нису још у тој фази, што је свакако и очекивано будући да ниједан од елемената који неопходно обезбеђују могућност за постављање циљева уштеде није на свом месту. **Важно је напоменути да *ad hoc* припрема пројеката у оквиру текућег одржавања или инвестиционог одржавања или реконструкције објеката није исто што и енергетски менаџмент.** У неколико општина је дошло до замене горива које се користи за грејање јавних објеката. Ова замена је очигледно направљена без анализе алтернатива и изабране су алтернативе које смањују трошкове у односу на претходно стање, али које су у великом броју случајева далеко од оптималних, чиме је пропуштена прилика да се оптимално инвестирају ограничена средства. У системском управљању енергијом би пре спровођења пројеката већ било могуће утврдити циљеве који су конкретнији од „смањења трошкова постојећег стања" и било би могуће изабрати алтернативу која води остварењу тих циљева.

Тренутни капацитети локалних самоуправа у Србији да обезбеде услове за смислен почетак припреме Програма и плана енергетске ефикасности су недовољни. Унапређење законског оквира може подстаћи јачање политичке воље да се води енергетска политика на локалу. Уколико дође до јачања политичке воље, биће могуће унапредити капацитете за обезбеђивање услова за смислен почетак припреме Програма и планова енергетске ефикасности. У ситуацији кад је грађевинска индустрија у кризи повећавају се могућности да локалне самоуправе привуку лица са основним предзнањима која би им омогућила да, уз одговарајућу обуку, разумеју процес доношења локалних енергетских политика и учествују у његовом доношењу као сарадници или запослени у општинским управама. Може се рећи да садашње активности разних актера на унапређењу капацитета за енергетски менаџмент нису довољно квалитетни. Постоји и потреба за институционално другачијим организовањем подршке унапређењу ових капацитета и знатно другачијом улогом самих локалних самоуправа и СКГО. СКГО може да размотри оснивање свеобухватног ресурс центра за подршку унапређењу енергетске ефикасности на локалном нивоу.

5.3. Потребна средства за спровођење програма, могући извори и начин њиховог обезбеђивања

У претходним испитивањима удедљиво највећи број испитаника је означио недостатак финансијских средстава као најзначајнији разлог за низак ниво активности на унапређењу енергетске ефикасности. Према истраживању (УНДП и СКГО) из 2011. године испитаници су веровали да ће се и у будућности средства за пројекте енергетске ефикасности обезбеђивати из истих извора, с тим што се очекује нешто већа, односно највећа улога државе (90,6%), релативно исти ниво страних донација (68,8%) и доприноса општина/градова (66,8%), као и видно већи значај компанија (37,5%) и ESCO предузећа (20%).

Као што смо видели, локалне самоуправе нису још увек ни близу могућности да приближно одреде потребна средства за постизање циљева за унапређење енергетске ефикасности, па се самим тим и тврдња о недостатку средстава мора посматрати из другог угла. У претходним поглављима илустрован је могући обим неких инвестиција у енергетску ефикасност у појединим областима. Буџети локалних самоуправа свакако нису довољни да покрију потребне инвестиције, ма колике оне биле. Оно што је још важније, недостају средства за квалитетну припрему пројеката на нивоу локалне самоуправе. Када се обаве активности које омогућавају смислен почетак припреме Програма и плана енергетске ефикасности од пресудне је важности обезбедити довољно средстава за квалитетну припрему појединих пројеката и контролу те припреме, која нужно укључује анализу алтернатива. Недостатак овакве припреме довео је до великог расипања средстава из различитих извора или до немогућности повлачења већ одобрених средстава као и до бизарних инвестиција попут нових котлова за даљинско грејање на мазут. Контрола квалитета у овој тачки процес је од пресудне важности и она мора да се заснива на претходно одређеним циљевима енергетске политике.

Локалне самоуправе морају да играју далеко активнију улогу у процесу формулисања, прикупљања и спровођења развојне помоћи и концесионих кредита него до сада, СКГО је добро позиционирана за то да врши ту улогу у име локалних самоуправа како би омогућила оптимално коришћење расутих људских ресурса и расположивих донаторских и буџетских средстава. Потребно је да СКГО затражи своје учешће у управним одборима свих текућих пројеката од значаја за енергетску ефикасност и учешће у свим механизма одлучивања о будућој помоћи или концесионим кредитима.

Исти принцип активног учешћа је неопходно поштовати и у активностима према државним програмима, а нарочито у процесима који се тичу доношења политике, као што су процес доношења Стратегије развоја енергетике, Програма спровођења стратегије и националних акционих планова, а посебно Акционог плана за енергетску ефикасност.

Капацитети општина везани за финансирање од стране треће стране су тренутно јако ограничени, било да је у питању финансирање везано за обављање комуналних делатности по моделу јавно-приватног партнерства или за финансирање енергетске ефикасности по ESCO моделу.

У истраживању спроведеном 2012. године (ЦеСИД) на питања у вези са коришћењем

модела јавно-приватног партнерства у системима даљинског грејања, преко 80% испитаника је изразило веровање да постоји правни оквир који омогућава овакав модел и да би коришћењем тог модела било могуће унапредити пословање система даљинског грејања, али мање од 30% испитаних доносилаца одлука верује да постоји локална експертиза за ову врсту партнерства.

Што се тиче финансирања енергетске ефикасности по ESCO моделу, Закон о ефикасном коришћењу енергије садржи одредбе које могу представљати препреку за остваривање најлукративнијих мера енергетске ефикасности у чијем креирању знање има велики удео.

У члану 67. Закона о ефикасном коришћењу енергије стоји :

Висина трошкова извршиоца, односно вредност улагања за уведене мере побољшања енергетске ефикасности одређују се и плаћају извршиоцу према уговором одређеном нивоу побољшања енергетске ефикасности.

Трошкови извршиоца и вредност улагања у примену мера побољшања енергетске ефикасности из става 4. овог члана плаћају се односно враћају извршиоцу из уштеда у трошковима за енергију остварених у референтном периоду из става 2. тачка 7) овог члана.

Овом законском одредбом се на неки начин уводи известан степен регулације прихода по овом моделу. Активности које по својој суштини личе на два наведена примера у овој анализи која се тичу управљања котлом у општини Врбас и оптимизације рута за град Крагујевац не морају бити спроведене по овом моделу. Примера ради, напредно управљање испоруком топлотне енергије уз помоћ модерних информационих технологија може помоћи остваривању значајних уштеда, али је тешко веровати да ће власник тако софистицираног знања и технологије бити спреман да понуди решење за надокнаду која се заснива на процени трошкова извршиоца. Такође, припрема конкурсне документације за могућу јавну набавку или јавно-приватна партнерства за активности које захтевају софистицирана решења може представљати значајан проблем. Могући извршилац неће бити мотивисан да пружи техничку помоћ локалној самоуправи да припреми конкурсну или тендерску документацију, која ће заправо садржати његово идејно решење проблема понуђено и конкурентима на спровођење. Због ових препрека може се десити да највећи потенцијал за унапређење енергетске ефикасности остане неискоришћен. У том смислу је важно јачати стручне капацитете унутар локалне самоуправе или оснажити локалну самоуправу да плати техничку помоћ коју би затим користила. Оснивање и оснаживање јавних ESCO компанија би могло бити решење за овакав проблем.

6. Закључци и препоруке

6.1. Закључци:

- Унапређење енергетске ефикасности на локалном нивоу може представљати најснажнији замајац за локални економски развој и може значајно допринети смањењу буџетских трошкова и/или унапређењу јавних услуга.
- Локална самоуправа троши знатан део свог буџета (између 5 и 10%) на плаћање енергетских трошкова и може утицати на енергетске трошкове других актера који су по укупном обиму приближно једнаки буџету локалне самоуправе.
- Процес приступања ЕУ додатно помера фокус на енергетску ефикасност. Политике енергетске ефикасности у ЕУ и пратећи инструменти у потпуности су сагласни са развојним циљевима локалних самоуправа у Србији. Могући недостатак капацитета за њихово спровођење представља један од главних развојних проблема и не треба да буде препрека снажном прихватању и подржавању политика ЕУ у области енергетске ефикасности.
- Обавезе локалних самоуправа које проистичу из законодавства ЕУ везаном за енергетску ефикасност су ограниченог обима и већ су у доброј мери назначене постојећим законским оквиром.
- Недостатак политичке воље за спровођење локалних енергетских политика је кључно утицао на низак ниво капацитета на локалном нивоу. Инерција очекивања да се ово питање решава на другим нивоима један је од главних узрока за овакво стање.
- Промена националног законског оквира може убрзати стварање политичке воље и изградњу капацитета на локалном нивоу.
- Тренутни капацитет локалних самоуправа у овој области није довољан ни за отпочињање процеса који претходи припреми Програма и плана енергетске ефикасности.
- Постоје могућности за стално или повремено ангажовање стручних сарадника који би се могли оспособити за обављање енергетског менаџмента на локалном нивоу.
- Јавно финансирање енергетске ефикасности (како национално тако и међународно) недовољно је транспарентно, компликовано и удаљено од локалних самоуправа.
- Инструменти који су на располагању у процесу приступања ЕУ могу знатно унапредити капацитете за успешно спровођење политика енергетске ефикасности на локалном нивоу.
- Финансирање од стране треће стране (јавно-приватно партнерство, ESCO) захтева јачање локалних капацитета.

6.2. Препоруке

- Локалне самоуправе треба да приступе доношењу аутентичних локалних политика у области енергетике на основу којих би били припремљени Програми и планови енергетске ефикасности са посебним осврtом на питања даљинског грејања. СКГО је одлично позиционирана за то да подстиче и координира овај процес. Оснивање **ресурс центра за енергетску ефикасност** при СКГО и изградња његових капацитета би снажно допринели брзини и квалитету процеса доношења аутентичних локалних енергетских политика. Организација **Повеља градоначелника** и пратеће структуре, као изванредан пример управљања на више нивоа власти, засноване на добровољној основи, могу помоћи у процесу оснивања ресурс центра.
- Неопходна је интензивна међуопштинска сарадња у процесу успостављања енергетског менаџмента. СКГО би преко ресурс центра за енергетску ефикасност или преко одбора за енергетску ефикасност могла да подстиче и координира овакву сарадњу и по потреби пружа услуге енергетског менаџмента појединим јединицама локалне самоуправе.
- Локалне самоуправе би преко СКГО требало интензивније да учествују у процесу осмишљавања, формулисања и спровођења развојне помоћи. Неопходно је да СКГО одмах затражи место у управним одборима текућих пројеката и стално место у механизмима за осмишљавање помоћи. СКГО може преко свог Ресурс центра да спроводи пројекте из ове области поједностављујући сада веома сложене механизме приступа расположивим фондовима. Према резултатима претходно обављених истраживања, локалне самоуправе не виде СКГО у овој улози. Потребно је развити комуникациону стратегију којом се објашњавају разлози за овакав аранжман.
- Потребно је на примеру Општине Врбас показати значај и генезу развијања локалне енергетске политике, уочити уобичајене препреке и предложити нека решења.
- У процесу припреме програма и планова енергетске ефикасности уочавати стандардизоване пројекте, подстицати међуопштинску сарадњу, могућу заједничку набавку роба и услуга, као и налажење и структурирање инвестиција. Размотрити оправданост оснивања јавних ESCO компанија. Користити ресурс центар и СЛАП базу у ову сврху.
- Подстицати унапређење професионалних капацитета и удруживање професионалаца из области енергетског менаџмента на нови и квалитетнији начин. Користити ресурс центар, донаторске програме, студијска путовања, братске градове и општине, Повељу градоначелника и друге начине сарадње ради унапређења професионалних капацитета.
- Пратити развој законодавства ЕУ у раним фазама преко представништва СКГО у Бриселу или на други начин.
- Спровести детаљну анализу могућег коришћења фондова који још нису на располагању Србији и припремити стратегију за припрему за њихово коришћење.

- Оснажити везу између компанија и локалних самоуправа у области енергетске ефикасности. Подстицати сарадњу и усмеравати компанијске фондове за друштвено одговорно пословање. Подстицати учлањење у локална и глобална удружења друштвено одговорних компанија како локалних самоуправа тако и СКГО. Учланити се у локалну мрежу организације Глобални договор УН (*UN Global Compact*)
- Активно учествовати у процесу усклађивања законодавства у овој области и доношењу енергетске политике. Припремити структуриране инпуте за главне документе.
- Подстаћи локалне самоуправе да буџетирају средства за могуће кофинансирање већих пројеката из области енергетске ефикасности.



Преглед најзначајних правних аката ЕУ у области енергетске ефикасности

Детаљнији приказ правног оквира ЕУ у области енергетике на српском језику може се пронаћи у публикацији: *Водич кроз ЕУ политике – Енергетика* (Европски покрет у Србији, 2010).

Кровни законодавни документи:

Energy Efficiency Directive: Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, OJ L 315, 14.11.2012, p.1.



Секторски и процесни документи:

Energy efficiency in buildings: Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 17 May 2010 on the energy performance of buildings, OJ L 153, 18.6.2010, p. 13 (recast of the Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002).

Директива 2010/31/EU је ступила на снагу у јулу 2010; Директива 2002/91/EC престаје да важи од 1 фебруара 2012.

Delegated Regulation on cost-optimal energy performance requirements for buildings: Commission Delegated Regulation (EU) No 244/2012 of 16 January 2012 supplementing Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings by establishing a comparative methodology framework for calculating cost-optimal levels of minimum energy performance requirements for buildings and building elements, OJ L 81, 21.3.2012, p. 18.

Energy Services Directive: Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC, OJ L 114, 27.4.2006, p. 64, as amended.

Директива 2006/32/EC престаје да важи од 5 јуна 2014 изузев чланова 4.1–4.4 и Анекса I, III и IV, који престају да важе од 1 јануара 2017.

Cogeneration - Combined Heat and Power (CHP): Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC,, OJ L 52, 21.2.2004, p. 50, as amended.

Директива 2004/8/ЕС престаје да важи 5 јуна 2014.

Законодавство ЕУ везано за производе:

Labelling of energy-related products: Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products, OJ L 153, 18.6.2010, p. 1 (recast of Council Directive 92/75/EEC of 22 September 1992).

Ecodesign of energy-related products: Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products, OJ L 285, 31.10.2009, p. 10 (recast of Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005).



Consumer information on fuel economy and CO2 emissions of new passenger cars: Directive 1999/94/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO2 emissions in respect of the marketing of new passenger cars, OJ L 12, 18.1.2000, p. 16, as amended.

Emissions from motor vehicles: Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO 2 emissions from light-duty vehicles, OJ L 140, 5.6.2009, p. 1.

Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област енергетске ефикасности

Александар Мацура

Уводне методолошке напомене

Процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени прописа Европске уније у области енергетске ефикасности може имати потпуну сврху само ако се сагледају **користи и трошкови** које ова примена може имати. Начин на који ће локалне самоуправе покушати да утичу на динамику примене ових прописа на националном нивоу, динамику транспоновања прописа који постоје на нивоу ЕУ у национално законодавство, или чак и на динамику усвајања и садржаја нових прописа на нивоу ЕУ, биће одређен проценом користи и трошкова, као и проценом ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени прописа.



Графикон 1: Кораци у одлучивању о жељеном правцу деловања локалних самоуправа у процесу доношења, преношења и спровођења прописа ЕУ

Како се процес приступања одвија у иначе изузетно сложеном друштвеном окружењу и како је извесно да ће и саме локалне самоуправе променити у томе процесу своју улогу, поимање своје улоге, организацију и методе деловања, све анализе и одлуке треба да буду засноване на принципима који могу да помажу у процесу доношења практичних одлука нижег нивоа пре него да покушају произвести скуп одлука за изазове који ће тек наступити.

Важно је напоменути да се анализа у овој области не може посматрати одвојено од анализе у области државне помоћи, будући да ће усклађивање прописа у тој области бити од највећег значаја за енергетске делатности које се обављају на локалном нивоу.

Спровођење прописа ЕУ у области енергетске ефикасности може кључно олакашати спровођење прописа у вези са државном помоћи на локалу.

Инвентар прописа ЕУ и анализа усклађености

Спровођење процеса описаног у претходном одељку захтева уочавање прописа ЕУ који могу бити од значаја за област енергетске ефикасности, њихову квалитативну анализу како би се одредио релативни значај појединих прописа и омогућила приоритизација те анализу усклађености прописа.

Табела 1: Кораци у припреми инвентара прописа ЕУ и анализа усклађености

Оцена усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008–2012 и извештај о испуњености НПИ	Расположиво
Квалитативна анализа кључних прописа ЕУ у области енергетске ефикасности	Расположиво
Компарација оцене усклађености прописа из НПИ и квалитативне анализе и утврђивање јаза између њих	**Предмет текуће анализе**



Компарација оцене усклађености прописа која је добијена на основу НПИ и извештаја о испуњености, са квалитативном анализом која је добијена као резултат активности текућег пројекта има за циљ да уочи најзначајније прописе за локалну самоуправу из области енергетске ефикасности (како усвојене тако и оне који још увек нису). Уочавање ових процеса биће основа за спровођење корака анализе описаних на Графикону 1. Инвентар прописа ЕУ и анализа усклађености ће бити у потпуности припремљени методом деск анализе.

Кратак приказ стратешког оквира у коме се доносе ови прописи ЕУ ће бити дат како би се уочила веза између циљева европских развојних и секторских политика и алата за њихово спровођење у које ови прописи спадају. Овај приказ ће пружити слику о повезаности јавног добра, јавних политика и законодавних активности.

Процена користи од примене прописа ЕУ у области енергетске ефикасности и трошкова те примене

Ова процена има за циљ да пружи а) основ за приоритизацију прописа ЕУ у односу на њихов могући утицај и б) алат за препознавање прописа који подстичу активности за које анализа покаже да су активности које би одговарајућа национална политика могла подржавати и у одсуству процеса придруживања ЕУ.

Потпуна процена користи од примене прописа ЕУ у области енергетске ефикасности на нивоу локалне самоуправе, односно трошкова те примене знатно превазилази оквире овог документа. Како, међутим, није могуће урадити смислену анализу капацитета за спровођење ових прописа, а нарочито није могуће заузети преговарачку позицију у процесу у коме се одлучује о динамици примене ових прописа без икакве процене трошкова и користи, ова анализа ће обухватити и процену могућих исхода примене прописа ЕУ у области енергетске ефикасности на локалном нивоу. Где је могуће, биће коришћене постојеће анализе, како оне које су припремљене у оквиру програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, који је подржала Краљевина Шведска, тако и оне које су припремљене кроз друге пројекте.[1]

Велики изазов у овом процесу представља чињеница да оквир у коме је могуће измерити трошкове и користи практично не постоји. Разлози за то су многобројни, а неки од њих су следећи:

- непостојање једнозначно одређених јавних интереса и недовољно учешће јавности
- непостојање инвентара државне имовине
- примитивни рачуноводствени оквири[2]
- једногодишње буџетирање на националном и локалном нивоу које није повезано са програмским активностима
- непостојећи оквир за праћење стања јавног добра и недостатак одговарајуће статистике.

Овакво стање отежава препознавање како јавних користи, тако и јавних трошкова. Нарочито је важно разумети да буџети локалних самоуправа могу у оваквом оквиру представљати само један од извора података и да утицај примене неких прописа на буџете локалних самоуправа може лако бити различит од биланса тог утицаја на јавне користи и трошкове.

За потребе процене користи и трошкова у овој анализи биће посматран утицај енергетске ефикасности и примене обновљивих извора енергије на:

1 На пример, *Ефекти интеграције Србије у Европску унију* из 2009. године.

2 Овакви оквири омогућавају расправе о томе колико су коштале поједине активности без могућности да се погледом у одговарајући документ установи чињенично стање.

- трошкове буџета локалних самоуправа
- локалну запосленост
- стање животне средине
- сигурност снабдевања енергијом у локалној средини.



Графикон 2: Области од интереса за сагледавање трошкова и користи

Локална самоуправа ће у погледу енергетске ефикасности бити посматрана кроз следеће 4 улоге:

1. потрошач енергије (у зградама, јавној расвети, водоводу и канализацији итд.)
2. произвођач, дистрибутер и снабдевач енергијом (од посебног значаја за локалне самоуправе са системима даљинског грејања)
3. планер који утиче на енергетску и економску ефикасност инвестиција на својој територији, и на услове снабдевања енергијом; покретач промене
4. инвеститор; општински буџети се јављају као извор директног или индиректног финансирања одређених енергетских активности мимо предузећа преко којих се та услуга пружа.



Графикон 3: Улоге локалне самоуправе од значаја за енергетску ефикасност

Извори података

Приказ неких извора докумената који ће бити кориштени као извори података дат је у следећој табели.

Табела 2: Извори података за анализу трошкова и користи

1	Енергетски биланси локалних самоуправа, потпуни биланси и биланси јавног сектора.
2	Акциони планови локалних самоуправа других држава предати Повељи градоначелника
3	Национални акциони планови за енергетску ефикасност
4	Резултати пројеката у области енергетске ефикасности из Србије и других земаља
5	Показатељи чланица Пословног удружења топлане Србије
6	Документи о најбољим доступним технологијама за поједине области
7	Друге студије и анализе

Увид у расположиве ресурсе, капацитете и могућности локалних самоуправа

Сврха овог увида је да се установе ресурси, капацитет и могућности локалних самоуправа да спроведу прописе ЕУ у области енергетске ефикасности. Резултати анализе у вези са оценом могућег обима трошкова и користи ће водити ову анализу тако да ће она бити усмерена ка прописима за које је оцењено да могу имати највећи утицај, како је описано у претходном поглављу. Деск анализа и теренско истраживање ће се користити за израду овог увида.

Деск анализа



Деск анализа ће обухватити кратак осврт на научене лекције других држава у процесу усвајања и спровођења прописа ЕУ у области енергетске ефикасности, као и на примере добре праксе који могу бити интересантни локалним самоуправама из Србије. Ова анализа се неће ослањати искључиво на искуства земаља у транзицији већ ће у обзир бити узимани и примери праксе из других европских земаља. Документ припремљен уз подршку Шведске асоцијације локалних власти и региона (*SALAR*) такође ће бити кориштен у овој деск анализи. Биће дат осврт на важећи национални стратешки и правни оквир, из чије примене проистичу одређени захтеви у погледу ресурса и капацитета локалних самоуправа а у вези са спровођењем прописа ЕУ.

Као посебан извор за деск анализу биће кориштени резултати истраживања на локалном нивоу везани за енергетску ефикасност која су спроведена у Републици Србији.

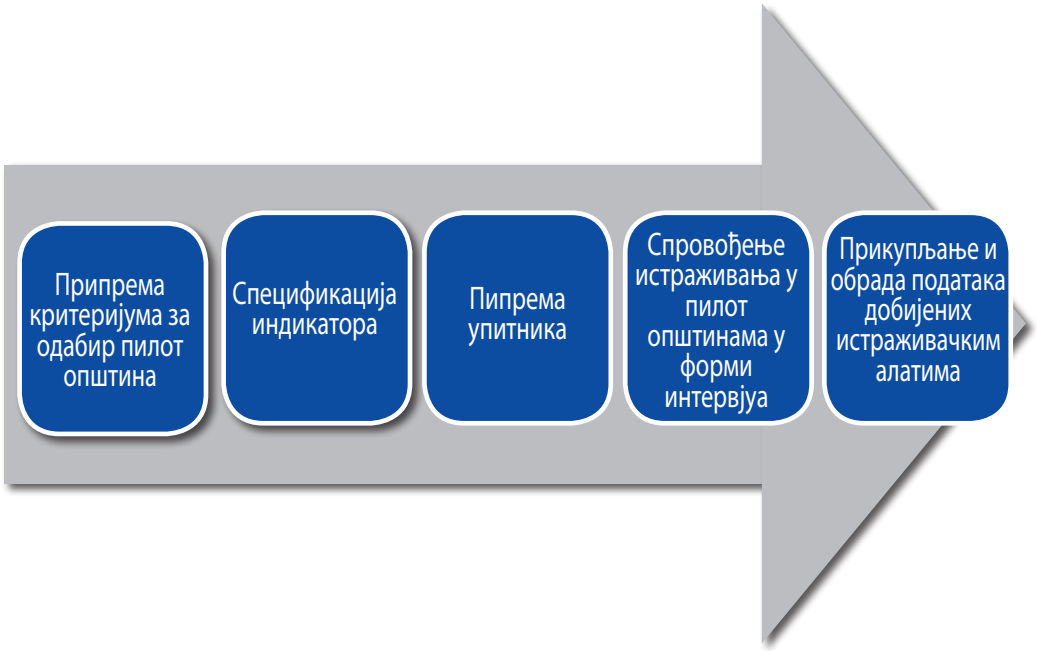
Табела 3: Неки пројекти у оквиру којих су спроведена истраживања од значаја за област енергетске ефикасности на локалном нивоу

Пројекат	Организација
Увођење енергетског менаџмента у градове и општине	Палго центар
Подизање свести о енергетској ефикасности доносилаца одлука на локалном нивоу у Србији	СКГО и УНДП
Serbia energy efficiency project	Светска банка
Декарбонизација система даљинског грејања у Републици Србији	ЦЕСИД

Теренско истраживање

Потпунији увид у расположиве ресурсе и капацитете на локалном нивоу стећи ће се након спровођења теренског истраживања у изабраним општинама у Републици Србији. Теренско истраживање ће бити припремљено и спроведено у неколико корака.

Табела 4: Кораци за припрему и спровођење теренског истраживања



Разговори са одговарајућим националним институцијама, укључујући ресорна министарства, образовним установама и невладиним организацијама ће послужити као допуна теренском истраживању.

Прийрема йрейорука за локалне самоуйраве

На основу резултата анализа и истраживања описаних у претходним корацима и након разговора са представницима ресорних одбора СКГО, биће формиране препоруке за локалне самоуправе које ће се тицати примене постојећих и увођење нових надлежности, уз одређивање реалних временских оквира у циљу спровођења прописа ЕУ из области енергетске ефикасности, при чему ће се имати у виду максимирање користи у уоченим областима од интереса, као и улоге које локална самоуправа има и може имати у сектору енергетске ефикасности.

Критеријуми за избор пилот општина

Приликом избора пилот општина за теренско истраживање у области енергетске ефикасности, и уз узимање у обзир чињенице да су капацитети у овој области релативно неразвијени, треба изабрати већи број општина које су показале највише интересовања за успостављање оквира за управљање у овој области како би се проценило:

1. да ли је правац који су изабрале „најнапредније" локалне самоуправе у складу са закључцима добијеним анализом
2. колики су у „најнапреднијим" општинама ресурси за спровођење мера потребних за спровођење ЕУ прописа у овој области
3. какво је разумевање ових питања у „најнапреднијим" општинама.

Једна до две општине у узорку би била изабрана из групе осталих општина.

Изабрани су само критеријуми чија је мерљивост релативно једноставна, при чему се уважавају запажања у погледу постојећег оквира изнета у првом поглављу.

Листа критеријума од значаја за избор пилот општина дата је у Табели 5.

Табела 5: Предлог листе критеријума за избор општина

Група критеријума	Критеријум
Општи	Број домаћинстава
	Број становника
	Локална самоуправа има посланика у Народној скупштини
	Површина општине
	Површина седишта општине
	Статистички регион
	Статус локалне самоуправе(град, општина, Град Београд)
Секторски	Оперативни систем даљинског грејања
	Потписници Повеље градоначелника
	Урађен енергетски биланс јавног сектора
	Урађен енергетски биланс општине
	Усвојен стратешки секторски документ на локалном нивоу(енергетска стратегија или акциони план, или стратегија енергетске ефикасности или акциони план)
	Успостављена функција енергетског менаџмента

Буџетски	Висина прихода од еколошких накнада (просек за 2012, 2011 и 2010)
	Укупан програмирани буџет(просечна вредност за последњих 5 година)
	Укупан реализовани буџет(просечна вредност за последњих 5 година)
	Урађена класификација буџетске потрошње у енергетске сврхе
Животна средина	Постојање енергетског објекта са *IPPC* листе



Упитник за истраживање у пилот општинама

Област енергетске ефикасности

Александар Мацура

Спецификација индикатора и упитник

Индикатори од значаја за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ који ће бити обухваћени анализом треба да измере институционалне, административне и финансијске капацитете општина. Како је већ у методолошким напоменама наведено, очекује се да ће у процесу приступања ЕУ и саме локалне самоуправе доживети трансформацију улоге, поимања своје улоге, организације и методе деловања, као и повраћај пуног власништва над одређеним облицима имовине. Све то ће битно утицати на њихове капацитете и индикаторе којима се мере ови капацитети. У овој анализи је стога посебна пажња посвећена базичним способностима локалне самоуправе у погледу могућности да се:

1. обавежу на унапређења у области енергетске ефикасности:

    1.1. успостављањем и институционализовањем политике

    1..2. успостављањем одговарајућих тимова

2. процени текуће стање у енергетској ефикасности:

    2.1. прикупљањем података и управљањем подацима

    2.2. успостављањем почетних вредности и референтних вредности

    2.3. анализирањем података и спровођењем основних техничких процена и енергетских прегледа

3. успоставе циљеви:

    3.1. проценом могућности унапређења

    3.2. одређивањем циљева.

Попуњавање упитника датог у овом документу ће захтевати сарадњу више чланова општинске/градске управе и сарадњу са начелником управе и чланом/члановима већа.

Упитник за локалне самоуправе- енергетска ефикасност

1. Наведите број запослених у градској/општинској управи и приложите важећу Одлуку о организацији и систематизацији радних места (Упишите одговор.)
2. Наведите однос броја систематизованих и попуњених радних места у управи. (Упишите одговор.)
3. Наведите број приправника (уколико их имате), као и број радно ангажованих лица по основу уговора о раду на одређено време, са непуним радним временом, уговора о делу или уговора о привременим и повременим пословима. (Упишите одговор.)
4. Наведите број запослених у организационом делу општинске управе за праћење рада јавних комуналних предузећа (број запослених у чијем опису посла је анализа и праћење програма рада и финансијских извештаја јавних комуналних предузећа). (Упишите одговор.)
5. Наведите висину планираног и реализованог буџета општине за 2011. и 2012. годину и висину планираног буџета за 2013. годину. (Упишите одговор.)
6. Наведите висину свих субвенција и дотација за буџетску 2011, 2012. (реализованих) и 2013. годину (планираних) за јавна комунална предузећа и наведите основ за давање субвенције. (Упишите одговор или приложите на посебном папиру.)

7. Колики је износ буџетског фонда за заштиту животне средине?			
2010.	2011.	2012.	Нисам сигуран/сигурна

8. Да ли постоје препоруке/смернице за процес јавне расправе при доношењу политика на локалном нивоу?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

9. Ако постоје препоруке/смернице за процес јавне расправе при доношењу политика на локалном нивоу, колико се оне поштују?			
У потпуности	Делимично	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

10. Да ли је одговорност за спровођење поступка јавне расправе јасно додељена у оквиру општинске администрације?					
Тачно одређеном одељењу			Тачно одређеном извршиоцу		
Да	Не	Нисам сигуран/ сигурна	Да	Не	Нисам сигуран/ сигурна

11. Да ли постоји довољан број квалификованих и искусних извршилаца који могу да спроведу јавну расправу у области енергетске ефикасности/даљинског грејања?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

12. Како се врши јавна расправа при доношењу политика на локалном нивоу					
Истраживања	Фокус групе	Радне групе	Јавна саслушања	Друго	Нисам сигуран/ сигурна

13. Колико често се корисници услуге даљинског грејања изјашњавају о квалитету услуге?					
Континуирано	Једном месечно	Једном у грејној сезони	Повремено без одређеног временског распореда	Никада	Нисам сигуран/ сигурна

14. Да ли је ваша локална самоуправа приступила некој од иницијатива за побољшање енергетске ефикасности? Ако јесте, упишите којој.		
	Није	Нисам сигуран/сигурна

15. Да ли локална самоуправа има стратешки документ за сектор енергетике/ енергетске ефикасности/обновљивих извора енергије/даљинског грејања?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

16. Уколико постоји такав документ (такви документи), наведите имена.		
Документ 1.	Документ 2.	Документ 3.

17. Колико запослених у вашој локалној самоуправи се бави питањима енергетике/ енергетске ефикасности/даљинског грејања (не рачунајући запослене у јавно комуналним предузећима изузев оних који обављају поверени посао из ове области)? (Упишите бројеве у одговарајућа поља.)						
Стално запослени са пуним радним временом		Стално запослени са делимичним радним временом		Остали запослени		Нисам сигуран/ сигурна
Део времена посвећује тим темама	Све време посвећује тим темама	Део времена посвећује тим темама	Све време посвећује тим темама	Део времена посвећује тим темама	Све време посвећује тим темама	

18. Да ли локална самоуправа има потпуни попис јавних зграда, са њиховим физичким карактеристикама, за које покрива трошкове енергије?				
Да		Не		Нисам сигуран/сигурна
19. Да ли локална самоуправа има недвосмислено регулисан однос са власником имовине? (Може се заокружити више одговора.)				
Да, законом.	Да , уговорно.	Да на основу праксе.	Нема недвосмислено регулисан однос	Нисам сигуран/ сигурна
20. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у овим објектима?				
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна	
21. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у овим објектима?				
Да		Не		Нисам сигуран/сигурна
22. Да ли локална самоуправа има потпуни попис јавних зграда на својој територији (здравство, школство, државна управа и локална самоуправа, одбрана, унутрашњи послови)?				
Да		Не		Нисам сигуран/сигурна
23. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у овим објектима?				
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна	
24. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у овим објектима?				
Да		Не		Нисам сигуран/сигурна
25. Да ли локална самоуправа има инвентар јавне расвете на својој територији?				
Потпун	Делимичан	Нема	Нисам сигуран/сигурна	
26. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у јавној расвети?				
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна	
27. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у јавној расвети?				
Да		Не		Нисам сигуран/сигурна

28. Да ли локална самоуправа има уговор о обављању послова са предузећима која обављају комуналне услуге? (Уписати 1 у одговарајуће поље.)			
Комунално предузеће	Има	Нема	Нисам сигуран/ сигурна
Даљинско грејање			
Управљање отпадом			
Водоснабдевање, прерада и одвођење отпадних вода			
Јавни превоз			

29. Да ли локална самоуправа управља системом водоснабдевања, одвођења и прераде отпадних вода на својој територији?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

30. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у овим системима?			
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

31. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у овим системима?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

32. Да ли локална самоуправа има инвентар возног парка којим управља?			
Потпун	Делимичан	Нема	Нисам сигуран/сигурна

33. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у том возном парку?			
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

34. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у том возном парку?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

35. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у водоснабдевању, одвођењу и преради отпадних вода?			
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

36. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у водоснабдевању, одвођењу и преради отпадних вода?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

37. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у управљању отпадом (укључујући потрошњу горива)?			
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

38. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у управљању отпадом (укључујући потрошњу горива)?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

39. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у јавном превозу?				
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/ сигурна	Локална самоуправа нема јавни превоз

40. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у јавном превозу?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

41. Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у системима даљинског грејања?				
Да, на месечном нивоу	Да, повремено	Ретко/никада	Нисам сигуран/ сигурна	Локална самоуправа нема систем даљинског грејања

42. Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у систему даљинског грејања?		
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна

43. Да ли локална самоуправа прати упоредне вредности потрошње за ову врсту услуга у другим локалним срединама у Србији?			
Да, редовно.	Да, повремено.	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

44. Да ли локална самоуправа прати упоредне вредности потрошње за ову врсту услуга у другим локалним срединама у земљама ЕУ?			
Да, редовно.	Да, повремено.	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

45. Наведите број пројеката за унапређење енергетске ефикасности у јавном сектору на територији локалне самоуправе који су финансирани из буџета локалне самоуправе или предузећа које обавља комуналну услугу (изузимајући систем даљинског грејања).			
У 2010.	У 2011.	У 2012.	Немамо податак

46. Наведите укупан износ финансирања пројеката за унапређење енергетске ефикасности у јавном сектору на територији локалне самоуправе које је обављено из буџета локалне самоуправе или предузећа које обавља комуналну услугу (изузимајући систем даљинског грејања).			
У 2010.	У 2011.	У 2012.	Немамо податак

Процена могућности за унапређење

47. Наведите број пројеката за унапређење енергетске ефикасности у систему даљинског грејања на територији локалне самоуправе који су финансирани из буџета локалне самоуправе или предузећа које обавља комуналну услугу.

У 2010.	У 2011.	У 2012.	Немамо податак

48. Наведите укупан износ финансирања пројеката за унапређење енергетске ефикасности у систему даљинског грејања територији локалне самоуправе које је обављено из буџета локалне самоуправе или предузећа које обавља комуналну услугу.

У 2010.	У 2011.	У 2012.	Немамо податак

49. Да ли је локална самоуправа поставила циљеве за потрошњу енергије у јавним зградама и установама и у комуналним делатностима?

Да у свим	Да, у неким областима.	Није.	Нисам сигуран/сигурна

50. Да ли локална самоуправа има капацитете да анализира прикупљене податке о потрошњи енергије, припреми техничке процене и врши енергетске прегледе?

Да, има довољне капацитете.	Постоје одређени капацитети.	Нема капацитета.	Нисам сигуран/сигурна.

51. Колике су процењене могуће уштеде у енергији услед примена мера енергетске ефикасности у јавним зградама?
(Уписати припремљену процену.)

	Нису вршене процене	Нисам сигуран/сигурна

52. Колике су процењене могуће уштеде у енергији услед примена мера енергетске ефикасности у комуналним системима?

Комунална услуга	Процена	Нису вршене процене
Даљинско грејање		
Управљање отпадом		
Водоснабдевање прерада и одвођење отпадних вода		
Јавни превоз		

53. Локална самоуправа заједнички спроводи пројекте из области енергетске ефикасности са националним нивоом.

Да, на иницијативу локалне самоуправе	Да, на иницијативу националног нивоа	Ретко/никада	Нисам сигуран/сигурна

54. Локална самоуправа је довољно консултована у припреми законског и стратешког оквира у области енергетике/енергетске ефикасности/обновљивих извора енергије/ даљинског грејања.				
Да, пре него што процес израде документа почне у фази када су све опције отворене	Да, пружа нам се прилика да коментаришемо структуру документа и предложене теме	Да, пружа нам се прилика да коментаришемо завршни нацрт документа	Нисмо консултовани	Нисам сигуран/ сигурна
55. Мере енергетске ефикасности је могуће спровести без потпуне сигурности у погледу режима власништва и/или управљања над имовином.				
Да, то не представља проблем	То умногоме отежава спровођење мера енергетске ефикасности	То онемогућава спровођење мера енергетске ефикасности	Нисам сигуран/сигурна	
56. Пружање банкарске гаранције у корист комуналних предузећа је дозвољено прописима ЕУ.				
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна		
57. Куповина нових котлова за системе даљинског грејања из средстава кредита за који је гарантовала држава/локална самоуправа дозвољено је прописима ЕУ.				
Да	Не	Нисам сигуран/сигурна		
58. Колико домаћинства у вашој општини/граду потроше за грејање за годину дана? (Упишите процену.)				
	Нисам сигуран/сигурна			
59. Колико домаћинства у вашој општини/граду потроше за превоз приватним аутомобилима за годину дана? (Упишите процену.)				
	Нисам сигуран/сигурна			
60. Колико домаћинства у вашој општини/граду потроше за електричну енергију за годину дана? (Упишите процену.)				
	Нисам сигуран/сигурна			



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област јавних набавки

Проф. др Ондреј Јашко
Ђорђе Кривокапић LL.M.

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област јавних набавки

Проф. др Ондреј Јашко
Ђорђе Кривокапић LI.m.

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ 4

2. ПРЕГЛЕД ИЗВОРА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ 6

2.1. Извори европског права у области јавних набавки 6

2.2. Извори права домаћег порекла у области јавних набавки 7

3. УСКЛАЂЕНОСТ ПРОПИСА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ – ПОРЕЂЕЊЕ ПРОПИСА ЕУ СА СРПСКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ И ПРАКСОМ 8

4. АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ 11

4.1. Методолошки оквир 11

4.2. Однос планираних и извршених јавних набавки 12

4.3. Контрола јавних набавки 16

4.4. Запослени на јавним набавкама 16

4.5. Интерни акти 19

4.6. Извештавање и планирање 19

4.7. Спровођење јавних набавки 20

4.8. Објављивање огласа 21

4.9. Захтев за заштиту права 21

4.10. Остала значајна питања 21

5. ПОСТОЈАЊЕ И УСАГЛАШЕНОСТ СТРАТЕШКОГ ОКВИРА ЗА УВОЂЕЊЕ НОВИХ СТАНДАРДА ПРЕДВИЂЕНИХ ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ У ИЗАБРАНОЈ ПРИОРИТЕТНОЈ ОБЛАСТИ НА ЦЕНТРАЛНОМ, РЕГИОНАЛНОМ И ЛОКАЛНОМ НИВОУ 22

6. ПОТРЕБА ЗА ПРОМЕНОМ ПОСТОЈЕЋИХ И УВОЂЕЊЕМ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ ЗА ПРИМЕНУ УСВОЈЕНИХ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕУ, ОДНОСНО ПРИМЕНУ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕУ КОЈЕ ЋЕ СЕ УСВАЈАТИ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕУ И СТЕПЕНА ПРИМЕНЕ ВЕЋ ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ 23

7. ОПИС И АНАЛИЗА НИВОА МОГУЋИХ ПРАКТИЧНИХ ПОСЛЕДИЦА НЕПРИМЕЊИВАЊА ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ И УВОЂЕЊА НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ/СТАНДАРДА СА АСПЕКТА КАПАЦИТЕТА И РЕСУРСА ЛС 24

8. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ 25

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ **26**

Структура анализе 28

Критеријуми за избор пилот општина 29

Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену 31

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА **32**

Општи подаци 33

Обим јавних набавки 34

Посебна служба за контролу јавних набавки 35

Запослени на пословима јавних набавки 36

Интерни акти 38

Извештавање 39

Захтев за заштиту права 45

Посебни случајеви 46



1. Уводне напомене

У оквиру експертске подршке за потребе програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти, припремљена је ова анализа за потребе израде *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији.* Програм је подржала Шведска међународна развојна агенција (*SIDA*) и он је усмерен на подршку српским локалним самоуправама да оснаженим капацитетима одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ.

Анализа се бави питањем тренутног стања у области организовања јавних набавки у локалним самоуправама у Републици Србији. Истраживањем су обухваћени институционални, административни, организациони и финансијски аспекти јавних набавки.

Циљ ове анализе је процена утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области јавних набавки, процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени европских прописа из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правних тековина ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у фази њеног приступања ЕУ. Такође, спроведена је опсежна анализа потребе за променом постојећих и увођењем нових надлежности у области јавних набавки ради примене усвојених правних тековина Европске уније. Разматране су и могуће последице у пракси које се могу јавити услед непримењивања постојећих надлежности или због евентуалног увођења нових. Као један од резултата истраживања, дате су и препоруке за бољу организацију и спровођење јавних набавки у оквиру локалних самоуправа.

Посебан циљ истраживања је био да се утврди способност локалних самоуправа да спроводе Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС", бр. 124/2012), који се примењује од 1. 4. 2013. године. Наиме, ова анализа је припремљена у тренутку непосредно након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама, који је Скупштина Републике Србије усвојила у децембру 2012. године. Овај Закон свакако представља корак напред, у смислу усклађивања права Републике Србије са правном регулативом Европске Уније, али с обзиром на кратак период његовог важења и чињеницу да ауторима није познато да је на нивоу локалних самоуправа успешно спроведена и једна јавна набавка изнад лимита који су уређени директивама Европске уније, остаје отворено питање имплементације ових правила, односно могућности и капацитета локалних самоуправа да у потпуности спроводе и примењују правила која важе у Европској унији. У том смислу ова анализа је свакако узела у обзир капацитете и рад органа локалних самоуправа у спровођењу јавних набавки применом старог Закона о јавним набавкама, нарочито у оном делу регулативе који није значајно измењен, и у коме се не очекује значајно другачије поступање.

Адекватна примена правила Европске уније о јавним набавкама утиче на локалне самоуправе као наручиоце добара, услуга или радова у знатној мери, која је често и потцењена. Циљ ових правила је повећање конкурентности, правичности и транспарентности, које свакако воде већем броју понуда и, у складу са тим, резултирају

нижим ценама и већим квалитетом. Са друге стране, ова правила често захтевају додатне обуке и ангажовање људства и екстерних стручњака, што увећава трошкове јавних набавки. Такође, велики број процедура и правила често може водити ка грешкама у поступку, због чега незадовољни понуђачи имају већу могућност да се жале, што често може водити ка одуговлачењу процеса, чак и поништавању Уговора о набавкама. Управо око ових питања је потребно постићи баланс, и то је један од кључних аспеката којим се бави ова анализа.



2. Преглед извора права у области јавних набавки

2.1. Извори европског права у области јавних набавки

Кључни акти који регулишу јавне набавке у Европској унији су одређене директиве које као такве обавезују државе чланице да у свом националном законодавству имплементирају ова правила. Две су директиве најзначајније у овој области:

- *Директива 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. године о координацији поступака за доделу јавних уговора о радовима, добрима и услугама* – припремљена је на основу искустава Европског суда правде, односно пресуда овог суда у области јавних набавки; ова директива односи се на поступке јавних набавки искључиво у јавном сектору и позната је под називом *„класична"* или *„традиционална" директива*;

- *Директива 2004/17/ЕЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. године којом се усклађују поступци набавке субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга* – позната је под називом *„комунална" директива*; ова директива се односи и на наручиоце у јавном сектору и на приватне компаније које се не финансирају директно из јавних средстава, што је чињеница која утиче на то да се набавке у комуналном сектору разликују од оних у класичном сектору, јер овде уобичајено постоји правни или технички монопол који ограничава или онемогућује слободну тржишну конкуренцију.

Такође постоји и директива о набавкама у области одбране и безбедности **(2009/81/ЕЗ)**, али она у начелу није значајна за локалне самоуправе.

Ту су и две директиве (обе су скоро допуњене и измењене такозваном Директивом о правним лековима, **2007/66/ЕЗ**) које прописују правне лекове у случају повреде горе поменутих аката:

- Директива о усаглашавању закона и других прописа у вези са применом поступака ревизије код доделе уговора о јавним набавкама **(89/665/ЕЕЗ)** која је усвојена 21.12.1989. године;

- Директива о усаглашавању закона и других прописа у вези са применом правила Заједнице у поступцима набавки субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетике, саобраћаја и телекомуникација **(92/13/ЕЕЗ)** која је усвојена 25. 2. 1992. године.

На крају, ту је и *Уредба о заједничком речнику јавних набавки* **(2195/2002)**, којом се успоставља класификација за добра, радове и услуге коју наручиоци морају да користе.

2.2. Извори права домаћег порекла у области јавних набавки

Закон о јавним набавкама представља свеобухватан општи акт који регулише све сегменте јавних набавки у Републици Србији. Овим законом се уређују све јавне набавке чија је процењена вредност изнад 400.000 динара. Први део Закона садржи опште одредбе, као и опште услове и начин спровођења поступка јавне набавке, да би након тога следиле одредбе које регулишу јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, а након тога и одредбе које регулишу јавне набавке у области одбране и безбедности. Велики део је посвећен детаљној регулацији заштите права у поступку јавне набавке и Републичкој комисији за заштиту права. Закон такође садржи и одредбе које се тичу спречавања корупције, евиденције о јавним набавкама, службенику и управи за јавне набавке.

На основу Закона донета су следећа подзаконска акта који детаљније регулишу његову примену:

- *Правилник о грађанском надзорнику* („Сл. гласник РС", бр. 29/13), којим се уређују услови и критеријуми за именовање грађанског надзорника и начин рада грађанског надзорника;
- *Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова* („Сл. гласник РС", бр. 29/13), којим се уређују обавезни елементи конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке и начини доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке;
- *Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама* („Сл. гласник РС", бр. 29/13), којим се ближе уређује садржина извештаја о јавним набавкама и начин вођења евиденције о јавним набавкама;
- *Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка* („Сл. гласник РС", бр. 29/13), којим се уређују форма и садржина захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда;
- *Правилник о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки* („Сл. гласник РС", бр. 29/13), којим се уређују форма и садржина захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда;
- *Правилник о форми и садржини кредитног захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца* („Сл. гласник РС", бр. 31/13), којим се детаљно уређују форма и садржина кредитног захтева и документације о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке кредита;
- *Списак међународних организација и међународних финансијских институција чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама* („Сл. гласник РС", бр. 33/13).

3. Усклађеност прописа у области јавних набавки – поређење прописа ЕУ са српским законодавством и праксом



Република Србија се суочава са великим изазовима у процесу усклађивања прописа о јавним набавкама са прописима ЕУ. Она је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ преузела и обавезу усклађивања националног законодавства и у овој области са правним тековинама ЕУ (*asquis communautaire*), као и обавезу да га примењује.

У Извештају о напретку Србије за 2012. годину Европска комисија у оцени преузимања обавеза које проистичу из чланства, у оквиру Поглавља 5 (Јавне набавке), истиче се да је усклађивање у области јавних набавки *умерено напредовало*. У самом извештају се не помињу неусклађености прописа, већ се пре свега истиче да Србија мора да настави са напорима да имплементира свој правни оквир у области јавних набавки, нарочито да се избегну неправилности у коришћењу преговарачког поступка. Готово идентична запажања су изнета у Саопштењу Комисије упућеном Европском парламенту и Савету „Стратегија проширења и кључни изазови у периоду 2012–2013" у делу који се тиче закључака о Србији.

Треба нагласити да су поменути документи објављени у октобру 2012. године и да нису узели у обзир нови Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 6. јануара 2013. године, а примењује се од 1. априла 2013. године.

Ипак, у заједничком извештају Европског парламента и Савета о напретку Србије у постизању неопходног степена усклађености са критеријумима за чланство, који је објављен 22. априла 2013. године, истиче се да је „значајан и позитиван напредак било усвајање новог Закона о јавним набавкама крајем 2012. године". Извештај истиче да овај закон представља додатно усаглашавање законодавства Србије са правним тековинама Европске уније и генерално побољшава ефикасност јавних набавки, на пример, централизовањем јавних набавки. Додатно се истиче да он јача институције задужене за примену и праћење правила о јавним набавкама, као и да су уведена нова правила за спречавање корупције и сукоба интереса. Уопштено гледано, извештај закључује да би нови закон требало да доведе до транспарентнијих и ефикаснијих процедура набавки, као и до повећања конкуренције.

Наводи из поменутог извештаја су поткрепљени чињеницом да је стање на које се односила једна од кључних примедби из Извештаја о напретку Србије за 2012. годину која се тиче неправилности у коришћењу преговарачког поступка, знатно унапређено увођењем обавезе наручиоца да пре покретања преговарачког поступка захтева од Управе за јавне набавке мишљење о основаности примене преговарачког поступка.

У Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016) који је донела Канцеларија за европске интеграције у фебруару 2013. јавне набавке су обрађене у 3. делу документа – Способност преузимања обавеза из чланства у ЕУ, и то у делу 3.5. Тим документом се истиче да се новим Законом о јавним набавкама

извршило даље усклађивање са прописима ЕУ који регулишу јавне набавке, превасходно у делу који се односи на увођење оквирног споразума, система динамичне набавке, општег речника јавних набавки (*CPV*), као и на увођење новог поступка – конкурентни дијалог, усклађивање поступака набавке субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Овим документом је такође утврђен преглед приоритета за 2013. годину у погледу усклађивања законодавства, и то тако што су побројани подзаконски акти чије се доношење очекује у прописаном року, као и институције надлежне за њихово доношење. У Прилогу број 1 ове анализе налази се табела свих побројаних прописа, разврстаних на оне који су донети и оне на чије се доношење још чека. На самом крају дела о јавним набавкама налазе се мере планиране за период 2014–2016. и оне се пре свега односе на усклађивање домаћих прописа из области јавних набавки са новим директивама Европске уније у области јавних набавки, чији су предлози објављени 20. децембра 2012. године и чије се усвајање очекује током 2013. године.

Уопштено говорећи, сматрамо да је сасвим исправно рећи да је нови Закон о јавним набавкама у својој суштини у складу са директивама Европске уније. Ту тврдњу свакако подупиру извештаји Европске комисије, Европског парламента и Савета. Такође, принципи обезбеђивања конкуренције, једнакости понуђача и транспарентности, који су кључни принципи директива Европске уније, утврђени су Законом о јавним набавкама као начела јавних набавки и разрађени су разним одредбама Закона. Врсте поступака јавних набавки су проширене новим Законом о јавним набавкама и сада се у потпуности подударају са врстама поступка из директива. Законом су посебно издвојене јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, као и јавне набавке у области одбране и безбедности, у складу са тим што су у овим областима јавне набавке у Европској унији регулисане различитим директивама и посебном регулативом . Чланом 56. нашег Закона је утврђено да Влада уредбом утврђује општи речник набавке у складу са одговарајућим речником у Европској унији. Влада још увек није уредбом утврдила општи речник набавке који јој је достављен од стране овлашћеног предлагача, иако је сам речник постављен на сајту Управе за јавне набавке и њиме је прецизно дефинисан општи речник набавке, који наручиоци користе приликом објављивања огласа о јавним набавкама. Иако је речник још увек правно необавезујући, његово објављивање на интернету је охрабрујуће јер доприноси унификацији код наручилаца.

Надаље, важно је напоменути да су на републичком нивоу знатно подигнути организациони капацитети успостављањем и оснаживањем Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, што је такође примећено у европским извештајима.

Управа за јавне набавке је посебна организација која врши надзор над применом Закона о јавним набавкама и обавља стручне послове у области јавних набавки. Треба напоменути да је улога Управе за јавне набавке изузетно значајна са аспекта спровођења јавних набавки у локалним самоуправама. Поред вршења контролне функције, Управа се труди да локалним самоуправама, као и другим организацијама које спроводе јавне набавке, олакша спровођење поступка како кроз подршку централизованом оглашавању преко **Портала јавних набавки** тако и припремом модела стандардних образаца огласа о јавним набавкама, које је Управа за јавне набавке израдила у складу са Прилогом 3 Закона о јавним набавкама. Ови модели су

јавно доступни на адреси: http://portal.ujn.gov.rs/PreuzimanjeDokumenata.aspx. Ипак, треба напоменути да се истраживањем дошло до закључка да капацитети Управе за јавне набавке нису довољни да увек пруже благовремену и ефикасну подршку локалним самоуправама.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и независтан орган који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. Новим Законом о јавним набавкама је промењен састав и начин рада ове комисије и дата су јој нова овлашћења, као што су новчано кажњавање за непоштовање самог поступка заштите права, контрола над спровођењем одлука комисије, поништење уговора, вођење прекршајног поступка и подношење предлога за разрешење. Ово су изузетно значајне промене ако се има у виду да је у ранијим извештајима Европска комисија стално истицала недовољну имплементацију правила о правним лековима у процесу јавних набавки.

Битно је нагласити да директиве Европске уније о јавним набавкама не успостављају правила за све јавне набавке, већ само за оне јавне набавке чија је вредност изнад одређеног лимита. Тај лимит варира у зависности од врсте набавке, наручиоца или врсте добара, услуга или радова, али не иде испод 130.000 евра, а у случају локалних самоуправа не иде испод 200.000 евра. То заправо значи да локалне самоуправе са становишта права Европске уније имају обавезу да примењују правила ЕУ само када спроводе набавке изнад 200.000 евра. Ипак, наш законодавац се одлучио за јединствено регулисање јавних набавки и у том смислу све јавне набавке се морају спроводити по истим, доста комплексним поступцима, што често наручиоце, а поготово мале локалне самоуправе, које немају пуно стручњака за област јавних набавки, може довести у доста незавидан положај. По Закону о јавним набавкама, једино су јавне набавке мале вредности ослобођене одређених компликованих процедура, али пошто су то набавке чија је вредност мања од 3.000.000 динара (око 26.000 евра), оне никако не представљају пример неусклађености са правилима Европске уније.

Ипак, требало би нагласити да је Европска комисија имала одређене примедбе на текст Закона о јавним набавкама, и то пре свега на питање повлашћеног статуса домаћих понуђача, као и на шире изузетке од примене Закона у односу на изузетке који су предвиђени директивама. Услед чињенице да гарантије за равноправан положај понуђача из држава потписница Споразума о стабилизацији и придруживању нису унете у Закон, већ је остављено да се примењују директно из Споразума, ЕУ је изнела примедбу да тако многи наручиоци неће бити упознати са својом правном обавезом те је неће ни имплементирати . Ова примедба се може отклонити или изменама закона или обукама понуђача из држава потписница Споразума, од којих се може очекивати контрола након спроведеног поступка. У погледу изузетака од примене Закона, примедбе ЕУ су се првенствено односиле на набавке добара од Дирекције за робне резерве, као и на одређене набавке Народне банке Србије, које су Законом изузете од поступка јавне набавке иако то није случај у директивама Европске уније. Ове примедбе такође могу бити отклоњене изменом Закона.

4. Анализа капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ[1]

4.1. Методолошки оквир

Метод прикупљања података у овом истраживању је била анкета, а упитник који је коришћен као алат за прикупљање података дат је у Прилогу 4.

Посматрани узорак садржи општине различите развијености, која је и представљала примарни критеријум за одређивање узорка. Комплетан приказ критеријума који су коришћени за добијање репрезентативног узорка дат је у Прилогу 5. Као резултат примене ових критеријума за одабир пилот општина у истраживању, узорак су чинили:

1. Зрењанин (I група)
2. Ужице (I група)
3. Врање (II група)
4. Параћин (III група)
5. Ражањ (IV група)
6. Бабушница (девастирана подручја).

Дати узорак је коришћен у ранијим пројектима које је спроводила Стална конференција градова и општина и оцењен је као репрезентативан.[2] Сви потенцијални додатни критеријуми који би могли имати утицаја на област јавних набавки, односно који би могли довести до разлика по општинама обухваћени су развијеношћу, као композитним критеријумом.

Анкета је у 5 општина спроведена теренски, док је у једну општину послат електронски упитник. У периоду од 24. до 28. јуна експерти су одржали састанке са запосленима у следећим локалним самоуправама: Зрењанин, Врање, Параћин, Ражањ и Бабушница. Електронски упитник је послат у Ужице. Након анализе добијених одговора дошло се до следећих резултата.

1 Анализа на основу резултата спроведеног истраживања у изабраним локалним самоуправама (Аранђеловац, Краљево, Нови Београд, Србобран, Сомбор, Књажевац и Трговиште). Критеријуми за избор локалних самоуправа у којима је истраживање спроведено налазе се у Прилогу 6, а списак лица са којима је обављен разговор у Прилогу 6а.

2 Павловић-Крижанић, Т., Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе у области додељивања и контроле државне помоћи.

4.2. Однос планираних и извршених јавних набавки

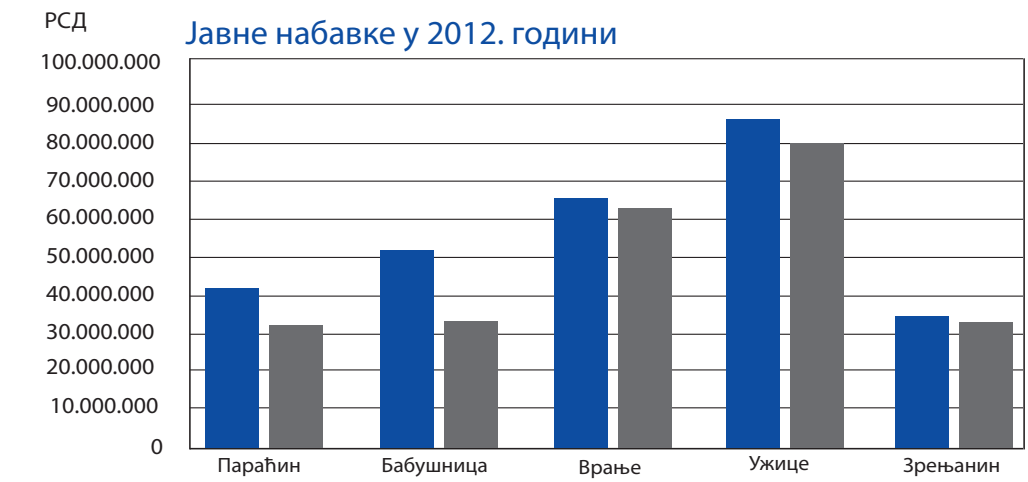
Ради што боље дескриптивне анализе узрока, на следећем графикону ће бити приказан однос планираног и извршеног буџета за 2012. годину.



	Парађин	Бабушница	Ражањ	Врање	Ужице	Зрењанин
Планирани буџет	1.374.482.0	389.059.000	257.444.000	2.140.107.0	2.509.189.5	4.201.229.0
Реализовани буџет	1.154.160.0	380.773.000	246.497.000	2.134.413.0	2.148.044.9	3.542.692.7

Графикон 1 : Планирани и реализовани буџет општина за 2012. годину

Са графикону се јасно види да постоје општине које су потрошиле знатно мање него што су планирале, услед чега је било потребно испитати утицај јавних набавки на буџет и да ли је можда разлика између планираних и извршених јавних набавки утицала на разлике које постоје између планираних и реализованих буџета.



	Парађин	Бабушница	Врање	Ужице	Зрењанин
Планиране јавне набавке	41.895.000	51.185.600	66.756.424	87.500.000	35.853.600
Извршене јавне набавке	32.362.091	33.389.000	63.000.000	80.500.000	33.389.697

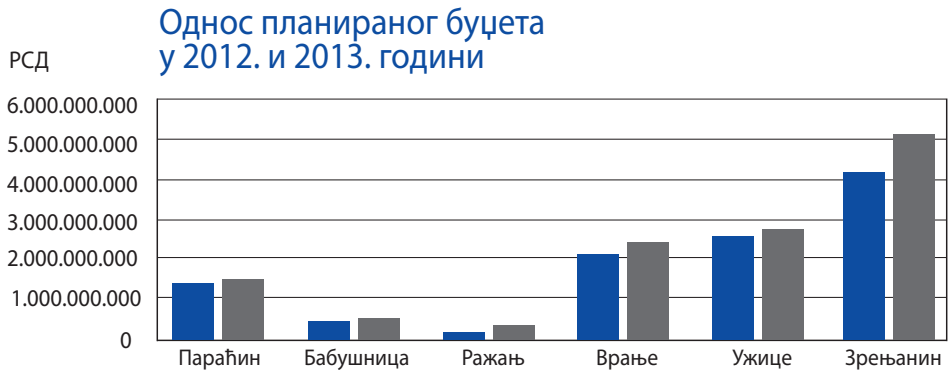
Графикон 2 : Планиране и извршене јавне набавке у општинама за 2012. годину

У релативним износима се види да је разлика између планираних и извршених јавних набавки по општинама, још драстичнија. Оваква ситуација доводи у питање две ствари:

a) квалитет самог плана, односно поступка планирања јавних набавки

b) способност локалних самоуправа да спроведу планирано.

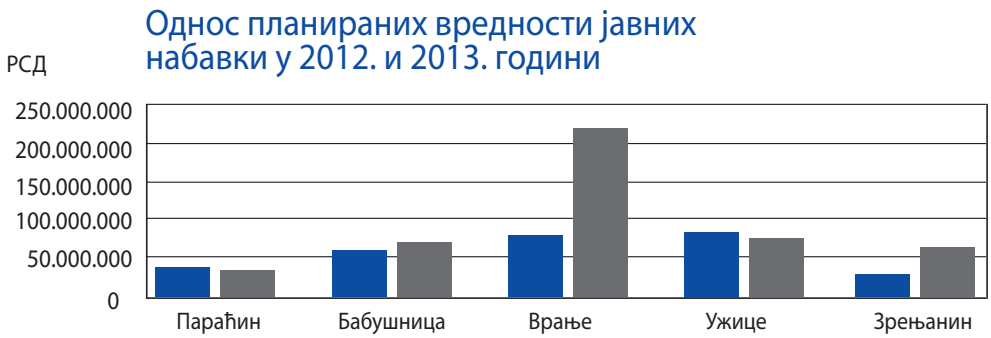
Даље је испитан однос буџета за 2012. и 2013. годину.



	Параћин	Бабушница	Ражањ	Врање	Ужице	Зрењанин
2012.	1.374.482.0	389.059.000	257.444.000	2.140.107.0	2.509.189.5	4.201.229.0
2013.	1.381.500.0	409.874.000	306.692.000	2.408.157.0	2.550.000.0	5.208.999.0

Графикон 3: Буџети општина за 2012. и 2013. годину

Са графикона се јасно види да је дошло до повећања планираног буџета у свим општинама. Требало би испитати да ли такав тренд прати и планирана вредност јавних набавки.



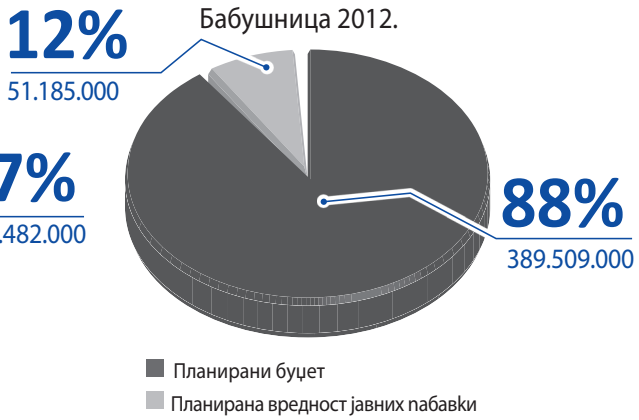
	Параћин	Бабушница	Врање	Ужице	Зрењанин
2012.	41.895.000	51.185.600	66.756.424	87.500.000	35.853.600
2013.	39.359.290	53.736.660	218.643.526	66.934.955	53.736.666

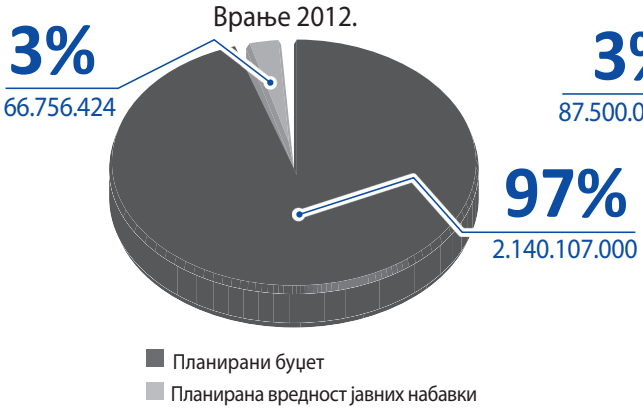
Графикон 4: Планиране јавне набавке за 2012. и 2013. годину

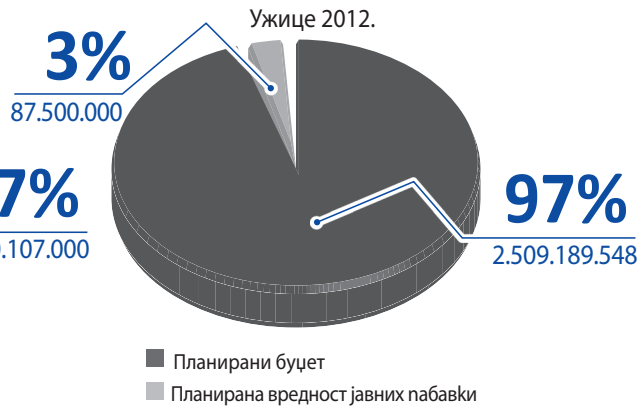
Са графикона се види да се износи за јавне набавке које спроводи локална самоуправа нису повећали у свим општинама, што значи да се у неким општинама смањио удео јавних набавки у буџетима. Удео јавних набавки у буџетима општина се може видети на следећим графиконима .

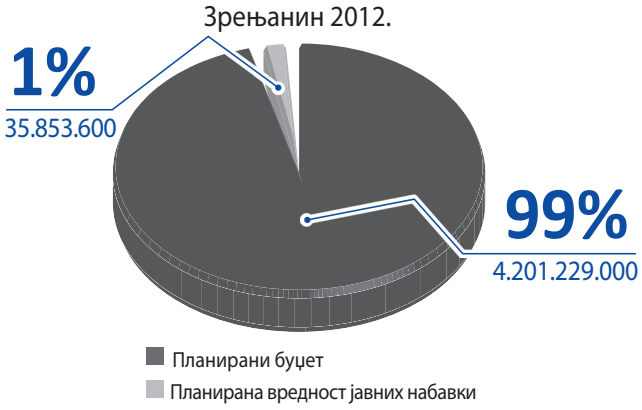
Закључак који се може извести јесте да што је развијенија општина, то је мањи удео јавних набавки које спроводи локална самоуправа у буџету општине. Подаци за 2013. годину показују да се и у тој години овај тренд наставио.



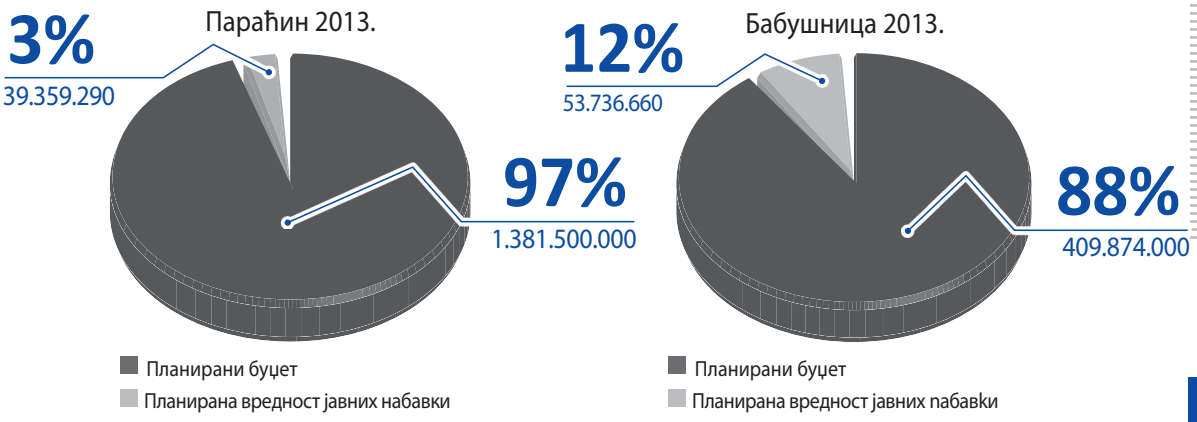


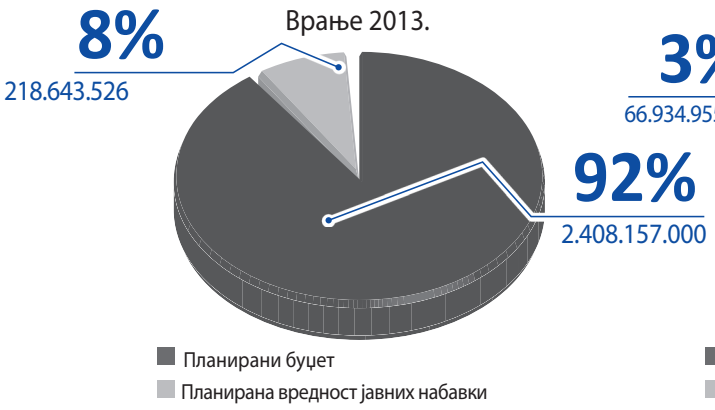




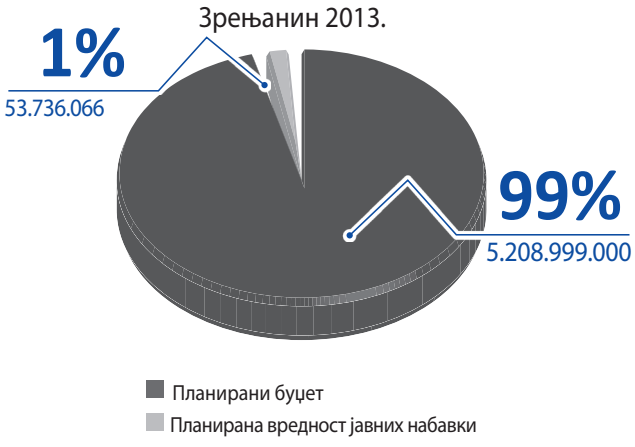


Након дескриптивне анализе узорка, која је спроведена у циљу приказивања односа планираних и извршених јавних набавки које спроводи локална самоуправа, али и буџета општине, прелази се на даљу анализу одређених аспеката јавних набавки у локалним самоуправама.









4.3. Контрола јавних набавки

Према резултатима истраживања, само у једној од анализираних општина постоји посебна организациона јединица за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки (Ужице – где овим поступцима управља Служба буџетске инспекције). У развијенијим општинама број поступака и, посебно, вредност јавних набавки оправдавају постојање организационе јединице тог типа, те је у Зрењанину у току формирање службе (Служба интерне ревизије и контроле) која ће у свом делокругу имати и контролу јавних набавки. **На основу резултата истраживања се стога извлачи закључак да развијеније општине имају и развијенију контролу јавних набавки, у организационом и институционалном смислу.**

Са друге стране, ни у једној од општина (у којима не постоји служба за јавне набавке) не постоје радна места, а самим тим ни запослени који су задужени **искључиво** за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки, иако у већим општинама број запослених на јавним набавкама (до 7) оставља могућност за увођење таквог радног места.

Највећи проблем везан за надлежност над контролом, планирањем, спровођењем поступка и извршењем јавних набавки је примећен у мањим општинама, где не постоји посебна организациона јединица за јавне набавке. У поменутим општинама није јасно дефинисано ко је надлежан за контролу, односно ко, поред осталих радних задатака, врши и **контролу** планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки. У већим локалним самоуправама, руководилац организационе јединице за јавне набавке врши поменуту контролу.

Поред наведених организационих недостатака, локалне самоуправе не ангажују често екстерне консултанте за обављање послова контроле јавних набавке. У три (Зрењанин, Ужице, Врање) од анализираних шест општина у одређеном тренутку ангажовани су екстерни консултанти за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки, међутим, то није стандардан поступак, већ пре изузетак. **Може се извести закључак да су екстерни консултанти ангажовани у већим општинама, где су број поступака и, посебно, вредност наметнули ту потребу.**

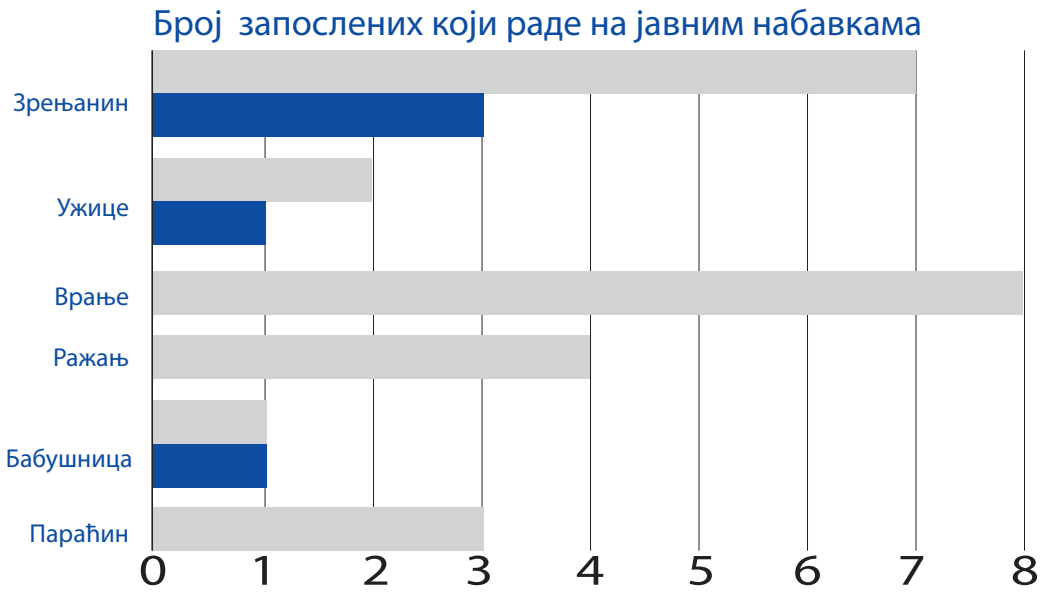
Ниједна од анализираних општина није успоставила сарадњу са другом (већом или мањом) локалном самоуправом у вези са контролом јавних набавки.

4.4. Запослени на јавним набавкама

Један од основних проблема у локалним самоуправама за спровођење Закона о јавним набавкама представљају кадровски капацитети.

Први проблем представља недостатак службеника за јавне набавке, а најнеповољнија је ситуација у општинама у којима не постоји ниједан запослени са положеним испитом. На следећем графикону можемо видети ситуацију по општинама. Општине које немају ниједног цертификованог службеника за јавне набавке још увек нису у стању да испуне законску одредбу која налаже најмање једног запосленог службеника за јавне набавке на сваких 21 милиона динара вредности набавке (члан 134. став 1 . Закона). Утврђено је да број службеника за јавне набавке **не зависи** од укупног

броја запослених, нити од развијености општине, већ пре указује на непостојање стратегије запошљавања и обуке кадрова из области јавних набавки. Као илустрација такве ситуације може се узети пример из једне од општина у којој службеници који имају положен испит не раде у организационој јединици за јавне набавке, а неки од запослених у тој јединици немају положен испит. Ниједна од анализираних општина нема дефинисану стратегију селекције запошљавања и стручног усавршавања лица која раде на пословима јавних набавки.

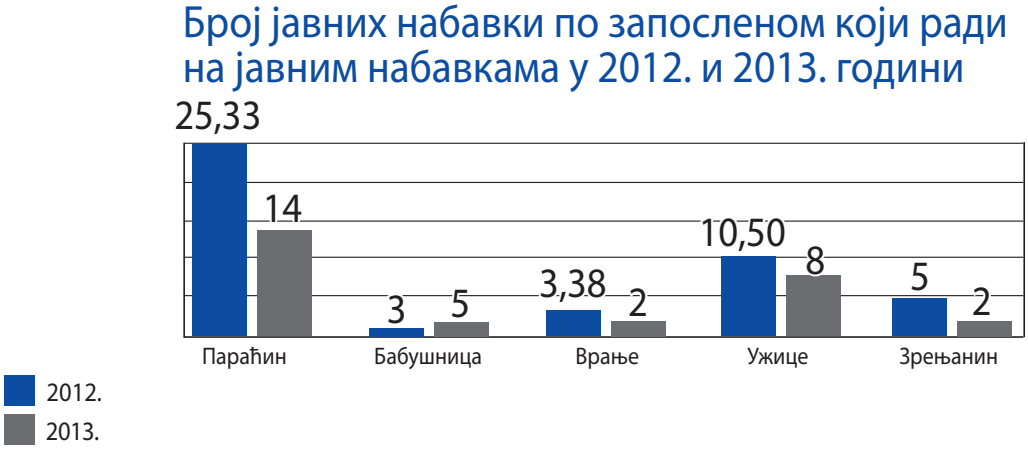


Графикон 5: Запослени на јавним набавкама и службеници за јавне набавке

Други проблем представља само број запослених на радним местима која се баве јавним набавкама. Са следећих графикона јасно видимо разлике у оптерећености запослених на пословима јавних набавки, исказане преко броја поступака које спроведу у току године.



Графикон 6 : Број поступака јавних набавки по општинама за 2012. и 2013. годину



Графикон 7: Број поступака јавних набавки по запосленом за 2012. и 2013. годину

Са графикона се јасно види да број поступака по запосленом варира од 2 до 25, што указује на преоптерећеност запослених у неким општинама, односно на неискоришћеност кадровских капацитета у другим.

Са друге стране, подаци о томе на колико запослених у локалној самоуправи долази један запослени који се бави јавним набавкама говоре о положају јавних набавки у локалној самоуправи, и могу бити корисни за извођење закључака о вишку/мањку радника на одређеним позицијама у локалној самоуправи. Ти подаци су приказани у следећој табели. Законска одредба о тражењу одобрења од Министарства финансија за запошљавање сваког новог лица ограничава могућности локалних самоуправа за решавање кадровских проблема у области јавних набавки.

Општина	Укупан број запослених који раде на јавним набавкама	Укупан број запослених	Однос (1:x)
Параћин	3	116	39
Бабушница	1	41	41
Ражањ	4	39	10
Врање	8	255	32
Ужице	2	196	98
Зрењанин	7	327	47

Табела 1: Однос укупног броја запослених и запослених службеника за јавне набавке

Однос, који варира од 1:10 до 1:98 јасно показује организациону неусклађеност у локалним самоуправама и отвара могућности за значајна побољшања у спровођењу јавних набавки преко пројеката организационог дизајна.

У истраживању нису уочене разлике у стручној спреми људи који се баве јавним набавкама међу анализираним општинама и степен стручне спреме се креће између IV и VII.

Са друге стране, уочено је да службеници за јавне набавке, или лица која се баве јавним набавком, нису ни на који начин издвојени од осталих запослених. Нити су

организационо, односно хијерархијски изнад већине запослених, нити су вишом платом награђени за посао који обављају, што не доприноси њиховом ауторитету, који је посебно битан у периоду планирања јавних набавки.

4.5. Интерни акти

Током истраживања је уочена тенденција да локалне самоуправе **не доносе никаква формална документа у вези са спровођењем поступка јавних набавки, осим оних који су законска категорија и као такви обавезни**. Сви наручиоци, па и локалне самоуправе, имају обавезу доношења акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци интерних аката. Међутим, како садржину акта утврђује Управа за јавне набавке, а његово доношење је Националним програмом предвиђено за 4. квартал ове године, локалне самоуправе још увек нису у могућности да донесу исти (законски рок истиче 6. септембра 2013. године). Значајно је да општине приликом доношења ближе и прецизније дефинишу процес спровођења јавних набавки како би се избегле арбитрарност и евентуалне злоупотребе, излажењем, по потреби, изван поља обавезне садржине акта.

Нити у једној од анализираних општина **не постоји план за спречавање корупције**, који је прописан Законом у случају да вредност набавки прелази милијарду динара, што у анализираним општинама није био случај.

4.6. Извештавање и планирање

У погледу извештавања, конкретно достављања плана набавки Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији (није било обавезно по старом Закону о јавним набавкама), самоуправе су припремљене и способне да доставе своје планове.

У свим наведеним општинама се поштује сличан поступак доношења плана јавних набавки. Организациона јединица за јавне набавке или запослени који раде на пословима јавних набавки (обично у оквиру Службе буџета) састављају план јавних набавки на основу требовања и на основу буџета. Приликом креирања плана јавних набавки не постоје институционални механизми приговора организација у чију корист се спроводе јавне набавке, иако се оне у процесу консултују. Нико из организационе јединице за финансије на мора формално да одобри план, што можда не би била лоша пракса како у реализацији не би дошло до непоклапања.

Извештаје о извршењу плана јавних набавки у свакој од општина сачињавају запослени на пословима јавних набавки и све општине су у законском року доставиле своје извештаје за први квартал 2013. године.

4.7. Спровођење јавних набавки

У свакој од општина, без обзира на величину управе и развијеност, постоји барем посебан службеник (у већим општинама и организациона јединица) који се обједињено бави свим јавним набавкама у оквиру локалне самоуправе. Дакле, нигде није случај да организационе јединице у оквиру управе саме за себе набављају добра и услуге, односно спроводе поступак јавних набавки.

У свим анализираним општинама, комисију за јавну набавку формира начелник општинске управе, међутим, ни у једној од општина, без обзира на развијеност и величину, **не постоји упутство за формирање комисије** већ се тај посао обавља интуитивно, уз поштовање законских одредаба. Овакав начин рада је посебно изражен када члан комисије није запослен код наручиоца (у овом случају у управи), те не постоји дефинисан поступак за избор тог члана. Очекивано, истраживање је показало да **је ангажовање лица које није запослено у управи много чешће у мањим општинама**, које немају кадровске капацитете да саме формирају комисије од стручних људи. У већим општинама се потребни стручњаци за комисије проналазе у институцијама које имају истог оснивача (комунална предузећа, општинске агенције, инспекције), док су у мањим општинама те могућности веома ограничене због малог броја таквих институција. Стручна спрема чланова комисије се, без обзира на развијеност општине, креће **од IV до VII степена**.

У свакој од општина, у сваком поступку, лице које припрема конкурсну документацију и критеријуме је и члан комисије.

Један од проблема уочених у истраживању је **непостојање одговарајућих надлежности у погледу одређивања процењених вредности јавних набавки**. У неким општинама као одговорног су означили начелника, у неким запослене на пословима јавних набавки, док су у неким одговорност преписали онима који наручују добра или услуге (руководиоци унутрашњих организационих јединица).

Такође, један од великих проблема приликом спровођења набавки је **непостојање упутстава за одређивање критеријума за вредновање понуда у оквиру поступка јавних набавки.** Као што је претходно утврђено, локалне самоуправе нису још увек интерним актима прецизирале поступак спровођења јавних набавки те стога упутство за дефинисање критеријума не постоји ни у једној од општина, већ се тај посао обавља претежно на основу искуства. Такође, ни одговорност за одређивање критеријума није јасно дефинисана по општинама, иако је у већини случајева на крају као одговорна наведена Комисија за јавну набавку.

Предмет истраживања су били и кадровски, технички и организациони капацитети за спровођење свих поступака дефинисаних Законом о јавним набавкама. Резултати показују да у **мањим општинама не постоје одговарајући кадровски капацитети за спровођење свих поступака**. Са друге стране, **у већини општина**, без обзира на величину и развијеност, **не постоје технички капацитети за спровођење електронске аукције.** Организациони капацитети су разматрани у претходном делу документа.

Приликом спровођења јавне набавке, у свим општинама, улога одељења за финансије се своди на одговорност лица (обично шефа рачуноводства) да формално потврди, потписом, да на одређеној позицији у буџету постоје средства за конкретну набавку.

Као изузетно ретко се показало специфично понашање у случајевима неуобичајено ниске цене, и у свим ситуацијама запослени су тражили додатно образложење, након

чега су донели одлуку о прихватању или одбијању понуде (уколико је понуђач није раније сам повукао).

4.8. Објављивање огласа

У погледу објављивања огласа, утврђено је да општине поштују оно што је прописано законом, али да ретко траже начине да набавке објаве на додатним местима, као што су часописи специјализовани према предмету конкретне набавке.

Све општине, без обзира на развијеност, имају део своје званичне интернет странице који је одређен за објављивање јавних набавки.

4.9. Захтев за заштиту права



У последње две године укупан број захтева за заштиту права у свим анализираним општинама је био 2. У оба случаја претходну проверу је обавио запослени на пословима јавних набавки, док је крајњу одлуку донео начелник градске управе, на препоруку лица која се баве јавним набавкама, у складу са старим законом. Како према новом закону наручилац може само да усвоји жалбу док се одбијањем аутоматски наставља поступак пред Комисијом за заштиту понуђача, чини се да ће се повећати ризици за поништавање поступка услед мањих баријера за успешну заштиту понуђача.

4.10. Остала значајна питања

Ни у једној од општина није формирано заједничко тело за централизоване јавне набавке са другим локалним самоуправама, иако то може бити од изузетног значаја за мање општине. Такође, обједињене јавне набавке су изузетно ретке, спроведене су у само неколико случајева у претходне 2 године, у средње развијеним општинама.

Посебно је испитана способност локалних самоуправа да спроведу јавне набавке у вези са имплементацијом пројеката ЕУ по правилима које предвиђа ЕУ. Већина општина, од најнеразвијенијих до најразвијенијих, такве је пројекте већ спроводила, што **показује способност општина да испуне европску регулативу у тој области**. **Може се такође закључити да број запослених на јавним набавкама није кључни фактор који утиче на ову способност, већ је то пре њихова стручност.**

5. Постојање и усаглашеност стратешког оквира за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у изабраној приоритетној области на централном, регионалном и локалном нивоу

Регулатива и нови стандарди предвиђени правним тековинама ЕУ су већ инкорпорирани у домаће законодавство. Стратешки оквир предвиђен Националним планом европских интеграција у периоду 2008–2012 је испуњен и у потпуности имплементиран. Приоритети за 2013. годину, предвиђени Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније, рокови и институције надлежне за њихово доношење налазе се у Прилогу број 1 ове анализе. За сада се може закључити да са поштовањем успостављене динамике претежно касни Влада Републике Србије, док остале институције мање-више благовремено испуњавају своје обавезе.

У наведеном року (до 31. 12. 2016. године) планира се усклађивање домаћих прописа из области јавних набавки са новим директивама ЕУ у области јавних набавки (за које се очекује да буду усвојене у 2013. години) и то:

- Предлог Директиве Европског парламента и Савета о јавним набавкама, од 20. децембра 2012. (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement; Celex No. 52011PC0896) и
- Предлог Директиве Европског парламента и Савета о јавним набавкама субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, од 20. децембра 2012. (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors; Celex No.52011PC089).

6. Потреба за променом постојећих и увођењем нових надлежности за примену усвојених правних тековина ЕУ, односно примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ и степена примене већ постојећих надлежности

У принципу, процес имплементације правних тековина ЕУ у домену јавних набавки је већ реализован, па су у претходном периоду установљене нове институције на републичком нивоу (Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту понуђача), које су према извештајима у које смо имали увод у потпуности преузеле новоустановљене надлежности.



У погледу локалних самоуправа, изменама регулативе у претходном периоду установљене су одређене специфичности поступака спровођења јавних набавки и самим тим и одређене надлежности и обавеза локалних самоуправа. Анализа институционалних, административних и финансијских капацитета локалних самоуправа у погледу надлежности за спровођење јавних набавки је представљена у претходном делу и може се оценити да постоји доста простора за унапређење, али да већ сада систем функционише.

7. Опис и анализа нивоа могућих практичних последица непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/ стандарда са аспекта капацитета и ресурса ЛС

Чини се да су локалне самоуправе подигле капацитете довољно да могу да спроведу јавне набавке у складу са успостављеном регулативом. За сада није могуће измерити колика је њихова способност за спровођење јавних набавки у складу са правилима новог Закона о јавним набавкама, који је однедавно у примени, осим у мери у којој је то извршено у анализи.

Ипак, како капацитети и ресурси локалних самоуправа за спровођење јавних набавки имају директан утицај на рад целокупне локалне самоуправе, корупцију, извршавање буџета, позицију понуђача, успешност спроведеног поступка неопходно је додатно улагање у службенике који раде на пословима јавних набавки, преко њиховог додатног ангажовања, едукација, бољег статусног регулисања њихове позиције, прецизирања њихове надлежности и одговорности.

8. Закључци и препоруке

Резултати истраживања у одабраним локалним самоуправама указују на то да би најважније припремне радње за интеграцију требало да буду усмерене на следеће:

- ✓ Измене Закона којима се врши пуно усклађивање са правним тековинама ЕУ (Прилог 3)
- ✓ Посебне службе за спровођење јавних набавки треба формирати у општинама које их не поседују, уколико потребе то оправдавају.
- ✓ Усвајање стратегије запошљавања и обуке службеника који раде на пословима јавних набавки. Измена аката о систематизацији и утврђивање прецизних надлежности службеника који учествују у спровођењу јавних набавки. Посебан статус лица која раде на пословима јавних набавки како би се утицало на њихов интегритет и професионалност. Додатне обуке службеника који раде на пословима јавних набавки.
- ✓ Развијање институционалних механизама контроле спровођења јавних набавки.
- ✓ Припремање посебног упутства за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у вези са јавним набавкама како би се унапредила транспарентност и утицало на корупцију.
- ✓ Доношење акта којим се ближе и прецизније дефинише процес спровођења јавних набавки како би се избегле арбитрарност и евентуалне злоупотребе (након доношења упутства од стране Управе), а посебно: дефинисање критеријума за именовање чланова комисије за јавне набавке (интерних и екстерних), дефинисање правила за ангажовање екстерних консултаната, успостављање надлежности и правила за процену вредности јавне набавке, принципи за креирање критеријума за вредновање понуда.
- ✓ Унапређење портала за јавне набавке. Креирање отвореног форума и подизање капацитета Управе за јавне набавке да свима благовремено одговори на постављена питања, али тако да и сви остали имају приступ садржају. Категоризација одговора на питања и успостављање напредних техника претраге садржаја, као и његовог рангирања у складу са релевантношћу и значајем. Отворен АПИ (*application programming interface*) како би преузимањем података о јавним набавкама могле да се креирају специјализоване платформе за јавне набавке у одређеној привредној грани или региji, што би водило унапређењу тржишта и ојачало позицију понуђача.
- ✓ Подизање капацитета да би се обезбедило спровођење електронских аукција.
- ✓ Унапређење сарадње међу локалним самоуправама у различитим областима: планирање, контрола итд. Формирање регионалних и специјализованих тела за централизоване јавне набавке како би се подигли капацитети за спровођење централизованих јавних набавки. Креирање регионалних листа екстерних експерата који могу пружати услуге као консултанти у поступку спровођења јавних набавки или као чланови Комисије за јавне набавке.

Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област јавних набавки

Проф. др Ондреј Јашко, Ђорђе Кривокапић LL.M.

Приликом припреме Методолошког оквира за израду анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ аутор ће се руководити Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС", бр. 124/12), те појмом наручиоца из поменутог закона, под који се локалне самоуправе као корисници буџетских средстава могу подвести.

Процес израде истраживања ће бити подељен у фазе у складу са динамиком предвиђеном и утврђеном Планом израде Анализе.

У првој истраживачкој фази израде анализе приступиће се прикупљању и проучавању кључних докумената у изабраној приоритетној области, као и стратешких докумената који се односе на европске интеграције Србије (попут извештаја о напретку Србије, НПИ итд.). У овој фази ће се организовати састанци са представницима Управе за јавне набавке, која има бројне надлежности према Закону о јавним набавкама, између осталог, да врши надзор над применом овог Закона. Састанци ће бити одржани и са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки те са представницима посебних служби за јавне набавке локалних самоуправа. Током ове фазе биће организоване и интерне консултације, пре свега са секретарима ресорних одбора Сталне конференције градова и општина приликом прелиминарне класификације и анализе прикупљених података како би се осигурала конзистентност методолошког приступа.

У другој фази израде анализе приступиће се оцени усклађености прописа инадлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008-2012. Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016) *и Извештајем о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних ЕУ прописа у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу и утврдити јаз између њих.*

У трећој фази израде анализе ће се на основу постојећег – приложеног упитника који садржи показатеље институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у домену јавних набавки са аспекта захтева прописа ЕУ, спровести истраживање у пилот општинама у форми структурираног интервјуа. С обзиром на то да ће број анализираних општина бити релативно мали (око пет), структурирани упитник који чини саставни део ове методологије је припремљен као упитник отвореног типа, у коме ће анкетирани представници локалне самоуправе имати могућности да се детаљније изјасне о сваком аспекту посматраног проблема. У зависности од расположивости пилот општина и временског оквира, ово истраживање институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина ће бити спроведено или организовањем фокус група или као претходно заказани телефонски интервју са надлежном особом, који ће подразумевати и ранију припрему неопходних података (висина буџета, тачан број запослених на пословима јавних набавки, висина и расхода за јавне набавке, поступци јавних набавки итд.).

Четврта фаза се односи на обраду и анализу прикупљених података истраживачким алатима. Како ће упитник садржати отворена питања, од којих ће нека бити могуће квантитативно измерити и анализирати (нпр., вредност закључених уговора о

јавним набавкама након спроведеног отвореног поступка јавне набавке), биће припремљени показатељи и пондери који ће моћи релативно прецизно да укажу на стање у одређеној области и дају поуздану слику о постојању евентуалног проблема (непостојање надлежности, неадекватни капацитети) и начинима његовог решавања. Аналитичка фаза ће подразумевати и израду *Excel* табеле са свим прикупљеним и анализираним квантитативним подацима. На основу табеле биће припремљени и сви неопходни графикони за визуелно приказивање квантитативних делова анализе – који ће бити коришћени у самом тексту анализе и презентацијама.

Пета фаза подразумева припрему анализе и свих неопходних анекса.

Структура анализе



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе ће имати следеће елементе:

- Увод и методологија истраживања
- Стратешки и правни оквир за увођење нових стандарда у области јавних набавки на централном, регионалном и локалном нивоу
- Пракса Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права када су подносиоци јединице локалне самоуправе или када остварују било који тип сарадње са локалним самоуправама; примена усвојених правних тековина ЕУ у области јавних набавки и степен примене већ постојећих надлежности са последицама у пракси насталих услед недостатка примене и неадекватне примене
- Процена потребе за променом постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ, са проценом последица у пракси насталих услед евентуалног недостатка примене и неадекватне примене
- Анализа показатеља институционалних, административних и финансијских капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ
- Препоруке локалним самоуправама за квалитетну примену постојећих и увођење нових надлежности, уз одређивање очекиваног временског оквира за примену препорука
- Анекс: *Excel* табеле и графикони са подацима из пилот општина одређеним у методологији (број становника, висина буџета по глави становника, величина територије, округ, покрајина, статус (град, општина), субвенције, подаци о јавно-приватним партнерствима, пореским кредитима и ослобођењима итд.).

Критеријуми за избор пилот општина

Да би се обезбедила репрезентативност узорка, која ће суштински допринети и валидности закључака, истраживањем је потребно обухватити општине према следећим критеријумима:

а) степен развијености на основу Уредбе о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије", бр. 68/2011) и Листе о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености;

б) број становника – једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника;

в) статус (град или општина) – најмање једна локална самоуправа би требало да има статус града.



Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе прописује да се степен развијености јединица локалне самоуправе одређује применом основног показатеља и корективних показатеља економске развијености јединице локалне самоуправе (ЕРО). Основни показатељ за мерење степена ЕРО је збир масе зарада и пензија у јединици локалне самоуправе и прихода буџета јединице локалне самоуправе по искључењу средстава добијених од другог органа на име отклањања последица ванредних околности, исказан по глави становника. За израчунавање основног показатеља користе се подаци надлежних органа који се односе на претходну годину.

Корективни показатељи за мерење степена ЕРО су:

1. демографски пад или раст – показатељ демографских промена и депопулације на територији општине мери се стопом раста укупног броја становника општине и округа у посматраној години у односу на податке пописа из 1971. године;

2. стопа незапослености – показатељ социјалне и економске развијености општине мери се стопом незапослености радно способног становништва општине, односно представља учешће броја незапослених у броју становника старости од 15 до 64 године у посматраној години;

3. степен образовања – показатељ развојних могућности општине мери се учешћем становништва са вишом и високом стручном спремом у укупном становништву старости од 15 до 64 године према попису из 2012. године.

Критеријум степена развијености као композитни критеријум који обухвата најважније поткритеријуме за оцену развијености локалних самоуправа би требало да буде основни критеријум за избор пилот локалних самоуправа. Према степену развијености јединице локалне самоуправе разврставају се у 5 група (четири и група девастираних):

1. прву групу чини јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека,
2. другу групу чине јединице локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека,
3. трећу групу чине недовољно развијене јединице локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека,
4. четврту групу чине изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека,
5. девастирана подручја чине јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа, прву групу чине 23 јединица локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, и то:

Ариље, Бачка Паланка, Београд, Беочин, Врбас, Вршац, Зрењанин, Кањижа, Косјерић, Крагујевац, Лајковац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Пећинци, Пожаревац, Сента, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа другу групу чине 33 јединица локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека, и то:

Ада, Александровац, Апатин, Аранђеловац, Бач, Бачка Топола, Бечеј, Бор, Ваљево, Врање, Врњачка Бања, Горњи Милановац, Зајечар, Инђија, Јагодина, Кикинда, Кладово, Крушевац, Кула, Лапово, Лучани, Неготин, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Пирот, Пожега, Рума, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Темерин, Топола и Чајетина.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа трећу групу чине 43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека, и то:

Алексинац, Алибунар, Бајина Башта, Баточина, Бачки Петровац, Бела Црква, Богатић, Бољевац, Велика Плана, Велико Градиште, Владимирци, Деспотовац, Димитровград, Жабаљ, Жабари, Ириг, Кнић, Ковачица, Ковин, Коцељева, Краљево, Лесковац, Лозница, Мајданпек, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Пазар, Опово, Осечина, Оџаци, Параћин, Прокупље, Свилајнац, Сечањ, Смедеревска Паланка, Сокобања, Србобран, Тител, Трстеник, Ћићевац, Ћуприја, Уб и Шид.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа четврту групу чини 46 изразито недовољно развијених јединица локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Блаце, Бојник, Босилеград, Брус, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Власотинце, Гаџин Хан, Голубац, Дољевац, Жагубица, Житиште, Житорађа, Ивањица, Књажевац, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лебане, Љиг, Љубовија,

Мали Зворник, Мало Црниће, Медвеђа, Мерошина, Мионица, Нова Варош, Петровац на Млави, Пландиште, Прешево, Прибој, Пријепоље, Ражањ, Рача, Рашка, Рековац, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин, Црна Трава и Чока.

Према степену развијености девастирана подручја чине 23 јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Бојник, Босилеград, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Голубац, Жагубица, Житорађа, Куршумлија, Кучево, Лебане, Мали Зворник, Медвеђа, Прешево, Пријепоље, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин и Црна Трава.

Свих пет група локалних самоуправа према степену развијености би требало да буде заступљено у узорку (четири групе према степену развијености, као и девастиране општине као пета група).

Још једном се напомиње да би број становника и статус (град/општина) требало да буду допунски критеријуми за избор пилот општина. Једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника. Најмање једна локална самоуправа из узорка би требало да има статус града.



Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену

Структурирани упитник би требало да одговори на следећа питања:

а) Да ли су постојеће надлежности ЛС довољне за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати, да ли се надлежности примењују, односно да ли је потребно уводити нове надлежности ЛС?

б) Да ли постоји стратешки оквир за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у изабраним областима на централном, регионалном и локалном нивоу?

в) Да ли постоје институционални, административни и финансијски капацитети за примену правних тековина које се усвајају у процесу приступања, укључујући и ЈКП и установе?

Упитник би требало да попуни начелник управе уз сарадњу са начелником одељења за буџет и финансије и руководиоцем организационе јединице надлежне за спровођење јавних набавки. Упитник није сложен, али захтева познавање неколико секторских области, односно надлежности локалне самоуправе.

Упитник за истраживање у пилот општинама

Област јавних набавки

Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену

Проф. др Ондреј Јашко
Ђорђе Кривокапић LI.m.

ОПШТИ ПОДАЦИ

I Наведите број запослених у градској/општинској управи и приложите важећу Одлуку о организацији и систематизацији радних места; Унесите број

II Наведите однос броја систематизованих и попуњених радних места у управи;

III Наведите број приправника (уколико их имате) као и број радно ангажованих лица по основу уговора о раду на одређено време, са непуним радним временом, уговора о делу или уговора о привременим и повременим пословима;



IV Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за буџет и финансије; (Нпр. VII степен стручне спреме - 6 запослених...)

V Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за праћење рада јавних комуналних предузећа (број запослених у чијем опису посла је анализа и праћење програма рада и финансијских извештаја јавних комуналних предузећа); (Нпр. VII степен стручне спреме - 6 запослених...)

VI Наведите број и квалификације запослених у локалној пореској администрацији; (Нпр. VII степен стручне спреме - 6 запослених...)

VII Наведите висину планираног буџета за 2011. годину; Унесите број

VIII Наведите висину реализованог буџета за 2011. годину; Унесите број

IX Наведите висину планираног буџета за 2012. годину; Унесите број

X Наведите висину реализованог буџета за 2012. годину; Унесите број

XI Наведите висину планираног буџета за 2013. годину; Унесите број

ОБИМ ЈАВНИХ НАБАВКИ

1. Колика је вредност планираних јавних набавки у Вашој локалној самоуправи у 2012. години? Унесите број

2. Колика је вредност извршених јавних набавки у Вашој локалној самоуправи у 2012. години? Унесите број

3. Колика је вредност плана јавних набавки у Вашој локалној самоуправи у 2013. години? Унесите број

4. У којој мери је до сада реализован план набавки за 2013. годину? Унесите проценат од укупне вредности

5. Попунити табеле које се налазе у прилогу

ПОСЕБНА СЛУЖБА ЗА КОНТРОЛУ ЈАВНИХ НАБАВКИ

6. Да ли у оквиру ваше локалне самоуправе постоји посебна организациона јединица за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- Да
- Не

6а. Који је назив ове организационе јединице?Унесите пун назив службе

6б. Који су послови поверени овој организационој јединици?Наведите и опишите послове које организациона јединица обавља

6ц. Да ли организациона јединица врши истраживање тржишта како би идентификовала релевантне понуђаче и утврдила тржишне цене добара, услуга и радова које је потребно прибавити?

- Да
- Не

7. Да ли сте ангажовали екстерне консултанте за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- Да
- Не

(Питања 8 - 10) Ако је одговор на питање број 6 НЕ:

8. Да ли сте сарађивали са посебном службом веће локалне самоуправе?

- Да
- Не

9. Да ли у Вашој локалној самоуправи постоје особе које се баве ИСКЉУЧИВО пословима везаним за контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- ◯ Да
- ◯ Не

9а. На којим радним местима раде те особе? Наведите сва радна места

10. Да ли у Вашој локалној самоуправи постоје особе које се, ПОРЕД ОСТАЛИХ ПОСЛОВА КОЈЕ ОБАВЉАЈУ, баве пословима везаним контролу планирања, спровођења поступка и извршења јавних набавки?

- ◯ Да
- ◯ Не

10а. На којим радним местима раде те особе? Наведите сва радна места

ЗАПОСЛЕНИ НА ПОСЛОВИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

11. Колико службеника за јавне набавке имате у Вашој локалној самоуправи? Унесите број

11а. На којим радним местима су распоређени ови службеници? Наведите сва радна места

11б. Колики је МИНИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈНИЖЕ квалификованог службеника

11ц. Колики је МАКСИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈВИШЕ квалификованог службеника

12. Колико имате запослених који у опису посла имају рад на јавним набавкама а који немају статус службеника за јавне набавке? Унесите број

12а. На којим радним местима су распоређени ови службеници? Наведите сва радна места

12б. Колики је МИНИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈНИЖЕ квалификованог таквог радника

12ц. Колики је МАКСИМАЛНИ ниво њихове стручне спреме? Унесите ниво стручне спреме НАЈВИШЕ квалификованог таквог радника

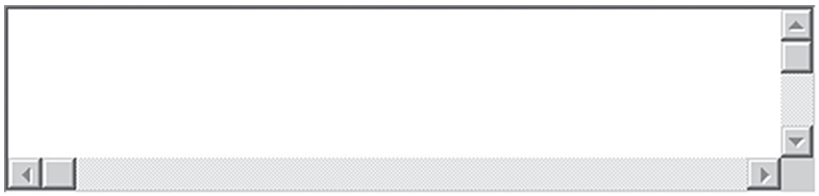
13. Да ли поседујете стратегију селекције, запошљавања и стручног усавршавања лица која раде на пословима јавних набавки?

- ◯ Да
- ◯ Не

14. Да ли је за неки поступак јавне набавке који спроводите именован грађански надзорник?

- ◯ Да
- ◯ Не

14a. Какве квалификације има ово лице?Унесите степен стручне спреме и додатне квалификације (уколико их има)



ИНТЕРНИ АКТИ

15. Да ли у оквиру Ваше локалне самоуправе постоји интерни план за спречавање корупције?

- ◯ Да
- ◯ Не

15a. Који орган је надлежан за доношење овог плана? Унесите назив органа

16. Да ли у оквиру Ваше локалне самоуправе постоји интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар ЛС у складу су са старим Законом о јавним набавкама (из 2008. године)?

- ◯ Да
- ◯ Не

16a. Који орган је био надлежан за доношење овог акта? Унесите назив органа

17. Да ли у оквиру Ваше локалне самоуправе постоји интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар локалне самоуправе у складу са новим Законом о јавним набавкама (из 2012. године)?

- ◯ Да
- ◯ Не

17a. Који орган је надлежан за доношење овог акта? Унесите назив органа

18. Да ли имате дефинисану политику јавних набавки?

- ◯ Да
- ◯ Не

18а. Које елементе садржи ова политика? Навести све елементе

18б. Који орган је надлежан за дефинисање политике јавних набавки?Унесите назив органа

ИЗВЕШТАВАЊЕ



19. Када сте донели План набавки за 2012. годину? Унесите датум

19а. Када сте га доставили Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији? Унесите датум

20. Када сте донели План набавки за 2013. годину? Унесите датум

20а. Када сте га доставили Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији? Унесите датум

21. Који орган/организациона јединица је надлежан за израду Плана набавки? Унесите назив

22. Да ли унутрашње организационе јединице имају право жалбе/коментара на предложени План набавки?

- Да
- Не

23. На који начин унутрашње организационе јединице учествују у изради Плана набавки? Објаснити поступак

24. Да ли је пре усвајања Плана јавних набавки неопходна сагласност организационе јединице надлежне за послове финансија у Вашој локалној самоуправи?

- Да
- Не

24а. Која је формална улога организационе јединице надлежне за послове финансија у процесу израде Плана јавних набавки? Укратко описати

25. Да ли сте сачинили извештаје о извршењу плана набавки?

- Да
- Не

25а. Када сте га доставили Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији?Унесите датум

25б. Ко саставља и доставља извештај о извршењу јавних набавки?

СПРОВОЂЕЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

26. Ко спроводи јавне набавке у Вашој локалној самоуправи?

- Посебна служба
- Свака унутрашња организациона јединица
- Спровођење је подељено

(Питања 27 - 34) Ако је одговор на питање број 27 Спровођење је подељено:

27. Који је број јавних набавки спроведених од стране посебне службе у 2012. години? Унесите број

28. Која је укупна вредност јавних набавки спроведених од стране посебне службе у 2012. години? Унесите број

29. Који је број јавних набавки спроведених од стране унутрашњих организационих јединица у 2012. години? Унесите број

30. Која је укупна вредност јавних набавки спроведених од стране унутрашњих организационих јединица у 2012. години? Унесите број



31. Који је број јавних набавки предвиђених за спровођење од стране посебне службе у плану за 2013. годину? Унесите број

32. Која је укупна вредност јавних набавки предвиђених за спровођење од стране посебне службе у плану за 2013. годину? Унесите број

33. Који је број јавних набавки предвиђених за спровођење од стране унутрашњих организационих јединица у плану за 2013. годину? Унесите број

34. Која је укупна вредност јавних набавки предвиђених за спровођење од стране унутрашњих организационих јединица у плану за 2013. годину? Унесите број

35. Ко формира комисију за јавну набавку?

36. Да ли имате упуство за формирање комисије?

- ○ Да
- ○ Не

37. Колики је МИНИМАЛНИ ниво стручне спреме лица која су била именовани за чланове комисија у току 2012. и 2013. године? Унесите ниво стручне спреме НАЈНИЖЕ квалификованог таквог лица

38. Колики је МАКСИМАЛНИ ниво стручне спреме лица која су била именовани за чланове комисија у току 2012. и 2013. године? Унесите ниво стручне спреме НАЈВИШЕ квалификованог таквог лица

39. Да ли сте некад у комисију именовали лице које није запослено код наручиоца?

- ◯ Да
- ◯ Не

39а. Ко је ово лице?

40. Колико често је особа која припрема конкурсну документацију и критеријуме члан комисије?

- ◯ Увек или скоро увек
- ◯ Понекад
- ◯ Никад

41. Ко утврђује процењену вредност набавке?

42. На који начин се утврђује процењена вредност набавке?Укратко описати

43. Да ли имате неко формално упуство приликом одређивања да ли је критеријум: економски најповољнија понуда или најнижа понуђена цена?

- ◯ Да
- ◯ Не

43а. Ко доноси одлуку о томе?

44. Да ли сматрате да имате капацитете за спровођење свих поступака из Закона о јавним набавкама?

- Да
- Не

44а. Који су то поступци и разлози због којих нисте у могућности да спроведете те поступке? Наведите поступке и разлоге



45. Да ли сматрате да имате капаците за спровођење електронских аукција?

- Да
- Не

46. Да ли сте некад спроводили електронску аукцију?

- Да
- Не

46а. У случају које набавке сте спроводили електронску аукцију?

47. Која је улога организационе јединице надлежне за послове финансија у Вашој локалној самоуправи приликом спровођења јавне набавке, нарочито у вези са покретањем поступка о јавној набавци и закључењем Уговора о јавној набавци? Опишите улогу

48. Да ли сте се сусретали са ситуацијом неубичајено ниске цене како је дефинисана у Закону о јавним набавкама?

- ○ Да
- ○ Не

48а. Како сте поступили у односном случају? Опишите поступак

ОБЈАВЉИВАЊЕ ОГЛАСА

49. Који орган/организациона јединица/систематизовано место је надлежан да огласи набавку на Порталу јавних набавки и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, те да оглас објави и на страном језику (у одређеним случајевима), који се обично користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке?

50. Где су објављиване јавне набавке за 2012. годину? Навести сва места

51. Где су до сада објављиване јавне набавке за 2013. годину? Навести сва места

52. Да ли имате посебан део web странице на коме објављујете јавне набавке?

- ○ Да
- ○ Не

52а. Да ли је део web странице на коме објављујете набавке централизован за целу локалну самоуправу или је организован по организационим јединицама?

- ◯ Да
- ◯ Не

53. Да ли сте објавили позив за подношење понуда или пријава и у неком специјализованом листу према предмету конкретне јавне набавке у току 2012. и 2013. године?

- ◯ Да
- ◯ Не

53а. У ком? Наведите све у којима сте објављивали

54. Да ли сте некад објавили претходно обавештење у току 2012. и 2013. године?

- ◯ Да
- ◯ Не

54а. Где? Наведите сва места

ЗАХТЕВ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА

55. Колико сте примили Захтева за заштиту права у 2012. години? Унесите број

56. Колико сте Захтева одбацили у 2012. години? Унесите број

57. Колико сте Захтева усвојили у 2012. години? Унесите број

58. Колико сте Захтева одбили (проследили Републичкој комисији за заштиту права) у 2012. години? Унесите број

59. Колико сте до сада примили Захтева за заштиту права у 2013. години? Унесите број

60. Колико сте Захтева до сада одбацили у 2013. години? Унесите број

61. Колико сте Захтева до сада усвојили у 2013. години? Унесите број

62. Колико сте Захтева до сада одбили (проследили Републичкој комисији за заштиту права) у 2013. години? Унесите број

63. Ко врши претходну проверу Захтева за заштиту права?

64. Ко мериторно одлучује о Захтеву за заштиту права?

ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ

65. Да ли спроводите набавке у следећим областима: Означите области

- ☐ Водопривреда
- ☐ Енергетика
- ☐ Саобраћај
- ☐ Поштанске услуге

66. Да ли сте имали неке проблеме који су специфично везани за ове области?

- ○ Да
- ○ Не

66а. Који су то проблеми? Наведите област и опишите проблем

67. Да ли сте формирали са другим локалним самоуправама заједничко тело за централизоване јавне набавке?

- ◯ Да
- ◯ Не

67а. Са којим?Наведите све

67б. На који начин се формира тело и како се њиме управља?Опишите

68. Да ли спроводите обједињене јавне набавке?

- ◯ Да
- ◯ Не

68а. У којим поступцима?

69. Да ли сте спроводили јавне набавке у вези са имплементацијом ЕУ пројеката чији сте носилац, а по правилима које предвиђа ЕУ?

- ◯ Да
- ◯ Не

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ

Огњен Мирић

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ



Аутор:
Огњен Мирић

Рецензент анализе:
Бранко Будимир

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

1. КОХЕЗИОНА ПОЛИТИКА ЕУ 5

1.1. Финансијски оквир 6

1.2. Правни оквир и тематски циљеви 7

1.3. Општи циљеви кохезионе политике ЕУ за период 2014–2020. 9

1.4. Инструменти за реализацију кохезионе политике ЕУ 10

1.5. Стратешко-програмски оквир 13

1.6. Институционални оквир и управљање оперативним програмима 14

2. АНАЛИЗА ПРАВНОГ ОКВИРА ЕУ У ОБЛАСТИ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ 16

3. АНАЛИЗА СТРАТЕШКОГ И ПРАВНОГ ОКВИРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕУ 23

4. ПРИПРЕМЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА КОХЕЗИОНУ ПОЛИТИКУ ЕУ 36

5. АНАЛИЗА УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИЛАГОЂАВАЊА ЗАХТЕВИМА КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ 40

6. ПРЕПОРУКЕ 50

7. ЗАКЉУЧАК 55

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ **60**

КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДАБИР ОПШТИНА/ГРАДОВА **63**

Географски положај 63

Степен развијености 63

Укупан број становника 63

Доступност и/или претходна искуства у пројектима финансираним из фондова ЕУ 63

Предложене општине/градови 64

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА **66**

I Стратешки оквир 67

II Финансирање реализације приоритета и пројеката 68

III Припрема пројеката и организациона структура 72

Листа скраћеница

АП	Аутономна покрајина
БДП	Бруто друштвени производ
БНД	Бруто национални доходак
ЕГТС	Европска групација за територијалну сарадњу
ЕПФРР	Европски пољопривредни фонд за рурални развој
ЕРДФ	Европски фонд за регионални развој
ЕСИ	Европски структурни и инвестициони фондови
ЕСФ	Европски социјални фонд
ЕУ	Европска унија
ЕФПР	Европски фонд за поморство и рибарство
ЕФРР	Европски фонд за регионални развој
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
ИПАРД	Инстумент за претприступну помоћ за област руралног развоја
ЈКП	Јавно комунално предузеће
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈПП	Јавно приватно партнерство
КФ	Кохезиони фонд
МИС	Електронски информациони систем за праћење
НПАА	Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније
НУТС	Класификација просторних јединица за статистику
ОЛАФ	Европска канцеларија за борбу против проневере
ОЦД	Организација цивилног друштва
ПКМ	Паритет куповне моћи
ПРАГ	Практични водич за јавне набавке за активности финансиране ван ЕУ
СЕКО	Секторске организације цивилног друштва
СКГО	Стална конференција градова и општина
СЛАП	База општинских инфраструктурних пројеката
УСАИД	Америчка агенција за међународни развој
FIDIC	Fédération internationale des ingénieurs conseils – Међународни савез инжењера консултаната
SWOT	Strengths (предности), Weaknesses (слабости), Opportunities (шансе) and Threats (претње)

1. Кохезиона политика ЕУ

Кохезиона политика Европске уније представља један од најзначајнијих инструмената свеукупног развоја како Европске уније (ЕУ) у целини тако и њених држава чланица. Ова чињеница се огледа не само у томе што је у Оснивачким уговорима Европске уније наведено да ће у циљу остваривања „свеукупног уравнотеженог развоја Европска унија подстицати економску, социјалну и територијалну кохезију" и „смањење регионалних диспаритета", већ и у томе што се од њеног конституисања осамдесетих година прошлог века у континуитету повећава износ средства из буџета ЕУ усмерен на њену реализацију.



На њен свеукупни развој протеклих деценија снажно су утицала два међусобно повезана процеса. С једне стране, реч је о процесу континуираног проширења ЕУ и чињеници да су њене чланице постајале и државе које знатно заостају за просеком у ЕУ и, с друге, о процесу економске интеграције, постепеним успостављањем јединственог тржишта и економске и монетарне уније, који је условио потребу за развојем политике/инструмената који ће допринети убрзаном развоју оних држава и региона који заостају за просеком у ЕУ. Отуда се ова политика још назива и регионалном политиком Европске уније.

Стога можемо рећи да је кохезиона политика створена како би се обезбедила економска перспектива и смањиле привредне и социјалне разлике између држава чланица. У пракси, она подразумева припрему и спровођење програма и пројеката који се финансирају пре свега из кохезионих и структурних фондова ЕУ и зато је неопходно истаћи да припреме за управљање овом политиком заправо подразумевају припрему за управљање фондовима ЕУ који су усмерени на реализацију стратешких планова и приоритета дефинисаних како на нивоу ЕУ тако и на нивоу држава чланица.

Усвајајући документ под називом „Европа 2020", Европска унија је 2010. године дефинисала кључне правце свог развоја у наредној деценији. Овим документом јасно се исказује њена намера да осигура *„...паметан, одржив и инклузиван раст* који гарантује висок ниво запослености, продуктивности и социјалне кохезије". Остваривање ових, стратешки дефинисаних приоритета подразумева њену спремност да се суочи са бројним конкурентима у глобалним оквирима попут Сједињених Америчких Држава, Кине или Јапана, али и бројним унутрашњим проблемима који успоравају њен привредни раст, међу којима се нарочито истиче проблем изразитих економских и социјалних диспаритета. Стога се економска, социјална и територијална кохезија схвата као важно средство за подстицање свеукупног развоја и конкурентности ЕУ.

Уколико се, међутим, узме у обзир да се Европска унија у протеклој деценији проширила приступањем тринаест држава које знатно заостају за просеком мереним бруто домаћим производом по глави становника (БДП/по глави становника), овај циљ постаје још захтевнији. О диспаритетима и тежини овог изазова можда најбоље сведочи чињеница да су према подацима за 2004. годину свега 4 од 10 нових држава чланица имале БДП/по глави становника већи од 75% просека у ЕУ. Реч је о Словенији (87%), Кипру (91%), Чешкој (78%) и Малти (80%). Затим су ту редом Мађарска (63%),

Словачка (57%), Естонија (57%), Литванија (52%), Пољска (51%) и Летонија (47%). Нешто касније, јануара 2007. године, Унији су приступиле Румунија и Бугарска које су у том моменту биле на нивоу од 43%, односно 40% просека у ЕУ.

Ови диспаритети су још изразитији на регионалном НУТС 2 нивоу,[1] па је тако, према подацима за 2004. годину, од укупно 268 региона у ЕУ 27,70 региона имало БДП/по глави становника мањи од 75% просека, од чега су 32 региона имала БДП/по глави становника мањи од 50%, а чак 17 испод 40% просека ЕУ. Од 55 региона у новим државама чланицама свега шест региона на НУТС 2 нивоу имало је БДП/по глави становника већи од 75% просека у ЕУ – Мазовјецки у Пољској (76,8%), Праг у Чешкој (157,1%), Братиславски регион у Словачкој (129,3%), Централна Мађарска у Мађарској (101,6%), Словенија (83,3%) и Кипар (91,4%).[2]

Деценију касније, приметно је да су готово све нове државе чланице забележиле значајан економски раст иако је глобална економска и финансијска криза умногоме утицала на ову динамику. Само се Словачка растом од 19 процентних поена (76%) придружила групи нових држава чланица са БДП/по глави становника преко 75% ЕУ 27 коју чине Чешка (80%), Кипар (86%), Малта (87%) и Словенија (83%). Остале државе остариле су интензиван раст, при чему се нарочито истичу Литванија (74%), Естонија (72%), Летонија (67%) и Пољска (68%), док је Мађарска (67%) забележила раст од свега 4 процентна поена. С друге стране, Румунија и Бугарска су такође направиле напредак од момента приступања достигавши 54%, односно 47% просека у ЕУ.

У погледу НУТС 2 региона, према подацима за 2013. годину, 75% просека у ЕУ прешли су Братиславски регион у Словачкој (186%), Праг у Чешкој (171%), Букурешт (122%), Централна Мађарска у Мађарској (110%), Мазовјецки у Пољској (107%), Западна Словенија (100%), Кипар (94%), Малта (86%) и Југозападни регион у Бугарској (78%).

1.1. Финансијски оквир

Настојећи да допринесе реализацији стратешки дефинисаних приоритета и развоју способности да ефикасно одговори на глобалне изазове и унутрашње структурне слабости, Европски савет је као највише политичко тело почетком фебруара 2013. године утврдио Вишегодишњи финансијски оквир за период 2014–2020 (*Multi-annual financial framework 2014-2020*) у укупном износу од 959,988 милијарди евра.[3] Овим документом се утврђује максималан износ (*ceilings*) укупних расхода по буџетским категоријама (*headings*) и поткатегоријама (*sub-headings*) међу којима се нарочито истиче повећање за поткатегорију *конкурентност у*

1 НУТС је скраћеница од француског *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, односно Номенклатура статистичких територијалних јединица, која обухвата три нивоа према броју становника: НУТС 1 од 3 до 8 милиона, НУТС 2 од 800.000 до 3 милиона и НУТС 3 од 150.000 до 800.000. Реч је о једнообразном систему који пружа упоредиве статистичке податке о степену развијености региона исказане кроз одговарајуће макроекономске показатеље.

2 Статистички подаци су преузети из Четвртог извештаја о економској и социјалној кохезији који је објављен 2007. године.

3 По ценама из 2011. године.

функцији раста и запошљавања за 37% у поређењу са претходним финансијским периодом.

Реч је, заправо, о следећим буџетским категоријама:

2. **паметан и инклузиван раст** који чине две повезане поткатегорије у износу од 450,673 милијарде евра:
3. конкурентност у функцији раста и запошљавања у износу од 125,614 милијарди евра;
4. кохезиона политика на коју је издвојено 325,149 милијарди евра (34% од укупног износа);
5. **одрживи раст** који чине издвајања за заједничку пољопривредну политику, рурални развој, политику рибарства и заштиту животне средине у укупном износу од 373,179 милијарди евра од чега на тржишне реформе и директне субвенције у оквиру заједничке пољопривредне политике одлази 277,851 милијарди евра;
6. **безбедност и држављанство** у укупном износу од 15,686 милијарди евра;
7. **глобална Европа** која покрива спољне активности ЕУ укључујући и Инструмент за претприступну помоћ II у укупном износу од 58,704 милијарде евра;
8. **административни трошкови** у укупном износу од 61,629 милијарди евра и
9. **компензације** у укупном износу од 27 милиона евра.

1.2. Правни оквир и тематски циљеви

Узимајући у обзир овако дефинисан Финансијски оквир, Савет и Европски парламент су у децембру 2013. године усвојили сет прописа којим се утврђују општи и тематски циљеви, принципи, износ финансијских средства и успостављају европски структурни и инвестициони фондови као кључни инструменти за спровођење кохезионе политике у наредном периоду. Такође, прецизирани су критеријуми које државе чланице и региони морају испунити да би били прихватљиви за подршку из ових инструмената и потврђена је методологија којом се обрачунава колико ће средстава бити издвојено за сваку државу чланицу и њихове регионе (претходно договорена на Европском савету у фебруару 2013. године). Први пут су, у функцији унапређења ефективности подршке из структурних и инвестиционих фондова, дефинисани општи и тематски предуслови (ex-ante conditionalities) попут усвајања одређених стратешких докумената које морају испунити државе чланице како би се осигурала/наставила финансијска подршка из фондова.[4]

Како би се осигурао непосредан и усмерен допринос кохезионе политике

4 За више информација погледати Анекс 11 Уредбе (ЕУ) 1303/2013.

ЕУ реализацији стратешких приоритета и циљева дефинисаних стратегијом „Европа 2020“, дефинисан је ограничен број тематских циљева и инвестиционих приоритета на које могу/морају бити усмерена средства из европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИ фондови) о којима ће бити речи у наставку. Реч је о следећим тематским циљевима:

1. јачање истраживања, технолошког развоја и иновација;
2. унапређење приступа, коришћења и квалитета информационих и комуникационих технологија;
3. јачање конкурентности малих и средњих предузећа, пољопривредног сектора, као и сектора рибарства и аквакултурног сектора;
4. подршка преласку на економију која се заснива на ниској емисији угљен-диоксида у свим секторима;
5. подстицање прилагођавања климатским променама, превенција и управљање ризицима;
6. очување и заштита животне средине и подстицање ефикасног коришћења ресурса;
7. подстицање одрживог саобраћаја и уклањање уских грла у кључној мрежној инфраструктури;
8. подстицање одрживости и квалитета запошљавања и подршка мобилности радне снаге;
9. подстицање социјалне инклузије, борбе против сиромаштва и дискриминације;
10. инвестирање у образовање, обуку, стручно усавршавање и целоживотно учење и
11. јачање институционалних капацитета јавних органа власти и унапређење ефикасности јавне управе.

Недуго затим, у фебруару 2014. године, Европска комисија је, полазећи од утврђене методологије, утврдила листу мање развијених, транзиционих и развијених НУТС 2 региона прихватљивих за финансирање из структурних фондова, као и листу држава чланица прихватљивих за финансирање из Кохезионог фонда.

Пошто је утврдила листу региона, Европска комисија је у априлу прецизирала износ укупних финансијских средстава и средстава на годишњем нивоу намењених државама чланицама за реализацију два свеобухватна циља кохезионе политике у периоду 2014–2020:

1. инвестиције у раст и радна места и
2. територијална сарадња.

Такође, утврђен је износ средстава намењен мање развијеним, транзиционим, развијеним и периферним и ретко насељеним регионима, износ средстава намењених државама корисницама Кохезионог фонда, као и износ подршке за реализацију активности у оквиру Иницијативе за запошљавање младих укључујући

и листу прихватљивих региона. Европска комисија је посебним актима утврдила регионе (области) који су обухваћени програмима територијалне, прекограничне и транснационалне сарадње, као и износ средстава издвојених за њихово финансирање из ЕРДФ-а.

1.3. Општи циљеви кохезионе политике ЕУ за период 2014–2020.

Као што је већ наведено, први општи циљ кохезионе политике ЕУ огледа се у *Инвестицијама у раст и радна места* за шта је издвојено **313,197 милијарди**, што чини **96,33%** укупних издвајања за кохезиону политику у текућем финансијском периоду. За реализацију овог циља средства ће бити усмерена ка:

- мање развијеним регионима који имају *БДП/по глави становника* испод 75% просека у ЕУ 27, односно 71 регион у укупном износу од 164,279 милијарди евра;
- транзиционим регионима који имају *БДП/по глави становника* између 75% и 90% просека у ЕУ 27, односно 51 регион у укупном износу од 32,085 милијарди евра;
- развијеним регионима који имају *БДП/по глави становника* преко 90% просека у ЕУ 27, односно 151 регион у укупном износу од 49,084 милијарде евра.



Додатно, реализација овог циља подржана је из средстава Кохезионог фонда у укупном износу од 66,363 милијарде евра које су намењене:

- државама чланицама чији је *БНД/по глави становника* испод 90% просека у ЕУ и
- на прелазној основи државама чланицама чији је *БНП/по глави становника* изнад 90% просека у ЕУ али су у 2013. години испуњавале услове за подршку из Кохезионог фонда ЕУ.

Додатних 1,386 милијарди је издвојено за најудаљеније и ретко насељене регионе.

Други циљ подразумева ***јачање прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње*** у износу од **8,948 милијарди евра**, што чини свега 2,75% укупних средстава. Највећи део овог износа биће усмерен на: прекограничну сарадњу (6,626 милијарди евра), а знатно мање на транснационалну (1,821 милијарда евра) и међурегионалну сарадњу (500 милиона евра). Путем прекограничне сарадње подстиче се унапређење односа између суседних пограничних региона на НУТС 3 нивоу из најмање две или више држава чланица како би се омогућио њихов интегрисани развој. Најмање 80% средстава издвојених за сваки оперативни програм прекограничне сарадње биће усмерено на највише четири тематска циља и њима припадајуће инвестиционе приоритете који су идентификовани у процесу израде ових докумената.

С друге стране, транснационална сарадња подразумева сарадњу на ширем подручју које обухвата НУТС 2 регионе држава чланица. У том смислу Европска комисија

усваја акт којим се дефинишу региони обухваћени програмима транснационалне сарадње водећи при томе рачуна о макрорегионалним стратегијама (попут Дунавске стратегије или Балтичке стратегије). Најмање 80% средстава издвојених за сваки оперативни програм транснационалне сарадње усмерено је на највише четири тематска циља и њима припадајуће инвестиционе приоритете. Међурегионална сарадња обухвата сарадњу на простору Европске уније у целини а у циљу размене искустава у оквиру конкретних тематских циљева или у циљу размене искустава која се односе на урбани развој.

1.4. Инструменти за реализацију кохезионе политике ЕУ

Основни инструменти за реализацију кохезионе политике ЕУ јесу структурни и инвестициони фондови које чине Европски фонд за регионални развој, Европски социјални фонд и Кохезиони фонд ЕУ. Међутим, у циљу оптималне искоришћености свих расположивих средстава којима располаже Европска унија важан допринос реализацији циљева и приоритета ове политике даје и Европска инвестициона банка.

Европски фонд за регионални развој

Сходно члану 174. Уговора о функционисању Европске уније, свеобухватан уравнотежен развој Европске уније и превазилажење диспаритета остварују се, између осталог, координацијом економских политика и подршком из Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда. **Европски фонд за регионални развој (ЕРДФ)** представља најзначајнији инструмент за реализацију кохезионе политике ЕУ. Основни задатак ЕРДФ-а је да допринесе економској, социјалној и територијалној кохезији кроз подршку усмерену ка превазилажењу регионалних диспаритета модернизацијом и структурним прилагођавањем регионалних економија.

Полазећи од тематских циљева, ЕРДФ је усмерен на реализацију следећих инвестиционих приоритета: (1) истраживање, технолошки развој и иновације; (2) унапређење доступности и квалитета информационо-телекомуникационих технологија; (3) унапређење конкурентности малих и средњих предузећа; (4) развој економије са ниском емисијом штетних гасова; (5) прилагођавање климатским променама; (6) очување и заштиту животне средине и одрживо управљање ресурсима; (7) одрживи саобраћај и отклањање препрека развојем инфраструктуре; (8) подршку одрживом запошљавању и мобилности радне снаге; (9) социјалну инклузију, борбу против сиромаштва и дискриминације; (10) образовање, обуку и стручно усавршавање; (11) развој институционалних и административних капацитета јавне управе.

Како би се осигурала тематска концентрација уз извесне изузетке:

– најмање 80% средстава из ЕРДФ-а на националном нивоу мора бити издвојено за реализацију прва четири тематска циља, од чега најмање 20% на четврти циљ у случају развијених региона;

– најмање 60% средстава из ЕРДФ-а на националном нивоу мора бити издвојено за реализацију прва четири тематска циља, од чега најмање 15% на четврти циљ у случају транзиционих региона;

– најмање 50% средстава из ЕРДФ-а на националном нивоу мора бити издвојено за реализацију прва четири тематска циља, од чега најмање 12% на четврти циљ у случају мање развијених региона.

Европски социјални фонд

Основни задатак **Европског социјалног фонда (ЕСФ)** јесте да допринесе економској, социјалној и територијалној кохезији кроз подршку усмерену ка запошљавању, јачању социјалне инклузије, борбе против сиромаштва, унапређењу образовања и целоживотног учења.



Полазећи од тематских циљева, ЕСФ је усмерен на реализацију следећих инвестиционих приоритета: запошљавање и мобилност радне снаге с посебним акцентом на младе и дугорочно незапослене, самозапошљавање и предузетништво, родну равноправност, прилагођавање радне снаге потребама тржишта рада, активно старење, модернизацију институција тржишта рада, социјалну инклузију, интеграцију мањинских група укључујући и Роме, борбу против дискриминације, доступност социјалних и здравствених услуга, социјално предузетништво, стратегије развијене на локалном нивоу, образовање укључујући и доступност средњошколског и високошколског образовања, целоживотно учење, усклађивање образовног система потребама тржишта рада; унапређење институционалних и административних капацитета у циљу унапређења јавне управе на свим нивоима.

Како би се осигурала тематска концентрација полазећи од нивоа развијености региона:

– најмање 80% средстава из ЕСФ државе чланице ће усмерити на финансирање до пет инвестиционих приоритета у оквиру оперативних програма за развијене регионе;

– најмање 70% средстава из ЕСФ државе чланице ће усмерити на финансирање до пет инвестиционих приоритета у оквиру оперативних програма за транзиционе регионе и

– најмање 60% средстава из ЕСФ државе чланице ће усмерити на финансирање до пет инвестиционих приоритета у оквиру оперативних програма за мање развијене регионе.

За разлику од претходног програмског периода а као последица снажнијег повезивања кохезионе политике и стратегије „Европа 2020“, из средстава ЕСФ-а биће подржано финансирање активности у оквиру Иницијативе за запошљавања младих. У том смислу, ова средства ће бити намењена:

– НУТС 2 регионима који имају незапосленост младих између 15 и 24 године више од 25% у 2012 години и

– државама чланицама код којих је незапосленост младих порасла за 30% у 2012 години.

Додатно, државе чланице могу донети одлуку да део средстава у износу од највише 10% преусмере на делове НУТС 2 региона чак и ако нису прихватљиви за финансирање из Иницијативе за запошљавање младих уколико се суочавају са изузетно високом стопом незапослености.

Кохезиони фонд

Последњи али свакако не мање битан инструмент јесте **Кохезиони фонд** који доприноси остваривању економске, социјалне и територијалне кохезије кроз финансирање активности у области транспортне и енергетске инфраструктуре и животне средине. При томе, средства из овог фонда у износу од 10 милијарди евра биће усмерена на реализацију инфраструктурних пројеката у сектору саобраћаја од европског значаја који су идентификовани у оквиру Иницијативе за повезивање Европе (*Connecting Europe Facility*).

Полазећи од тематских циљева, Кохезиони фонд је усмерен на реализацију следећих инвестиционих приоритета: производњу и дистрибуцију енергије из обновљивих извора, енергетску ефикасност, паметне дистрибутивне системе, развој стратегија смањења штетне емисије гасова, развој ефикасних когенеративних система, прилагођавање климатским променама, развој система за превенцију и управљање катастрофама, инвестирање у управљање и прераду отпада и отпадних вода, водоснабдевање, заштиту биодиверзитета и НАТУРА 2000 подручја, унапређење услова у урбаним срединама кроз регенерацију *brownfield* локација и смањење загађења ваздуха и буке, инвестирање у саобраћајну инфраструктуру, развој алтернативних саобраћајних система са ниском емисијом штетних гасова, развој интероперабилних железничких система и подршку развоју система за смањење буке.

Заједничке иницијативе Европске комисије и финансијских институција

Треба, међутим, напоменути да је Европска комисија у сарадњи са Европском инвестиционом банком и Европском банком за обнову и развој развила неколико специфичних инструмената чиме су обезбеђени заједничко деловање ових институција, боља координација и ефикасније коришћење свих расположивих ресурса. Први од таквих инструмената носи назив **JASPERS** (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*) и огледа се у пружању техничке и стручне подршке у процесу припреме великих инфраструктурних пројеката и пратеће пројектне документације у износу већем од 50 милиона евра осим у случају тематског циља 7 који се односи на саобраћајну инфраструктуру где се под великим пројектом сматрају они чији је буџет већи од 75 милиона евра. Друга иницијатива носи назив **JEREMIE** (*Joint European Resourses for Micro to Medium Enterprises*) и представља инструмент којим се обезбеђују средства за развој малих и средњих предузећа из Европског фонда за регионални развој, Европске инвестиционе банке и Европског инвестиционог фонда. Трећи инструмент носи назив **JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) и представља иницијативу којом се настоји унапредити развој урбаних подручја, док је последња од ових иницијатива **JASMINE** (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*) и огледа се у обезбеђивању финансијске (Европска инвестициона банка и Европски инвестициони фонд) и

техничке (Европска комисија) подршке микрофинансијским и микрокредитним институцијама чиме се посредно доприноси унапређењу и финансирању пословних могућности привредних субјеката.

1.5. Стратешко-програмски оквир

У складу са циљевима предоченим у стратегији „Европа 2020", Европски парламент и Савет су на предлог Европске комисије у децембру 2013. године донели акт којим се, између осталог, усваја **Заједнички стратешки оквир** (*Common strategic framework*). Овај документ представља стратешко-програмски оквир за усмеравање и концентрацију финансијских средстава из европских структурних и инвестиционих фондова, као и израду програмских докумената на националном нивоу обезбеђујући при томе комплементарност и синергију са другим инструментима/програмима/фондовима ЕУ. Овим документом се такође дефинишу кључни принципи који морају бити узети у контексту управљања кохезионом политиком на националном нивоу, односно оцене испуњености претходних услова за подршку из европских структурних и инвестиционих фондова. Другим речима, полазећи од овог документа, државе чланице припремају споразуме о партнерству и оперативне програме.



Споразум о партнерству (*Partnership Agreement*), који потписују Европска комисија и свака држава чланица, јесте мултисекторски документ који дефинише седмогодишњи оквир за програмирање европских структурних и инвестиционих фондова чиме се обезбеђује одговарајућа веза између циљева и приоритета дефинисаних на нивоу ЕУ и њених држава чланица. Овај споразум садржи анализу развојних карактеристика, потреба и потенцијала сходно тематским циљевима узимајући у обзир Национални реформски програм и препоруке Савета у вези са захтевима економског управљања (*economic governance*); тематске циљеве и очекиване резултате, индикативни износ средстава укупно и по тематском циљу на националном нивоу из сваког фонда, листу оперативних програма (осим за други циљ); институционални оквир за управљање и ефективно спровођење фондова, пресек испуњености претходних услова; препоруке из претходне евалуације; реализацију принципа партнерства као и кратак преглед акција које ће бити подржане из програма укључујући и индикаторе за праћење и мерење напретка.

На основу овако дефинисаног стратешко-програмског оквира приступа се изради вишегодишњих оперативних програма који су секторски или мултисекторски. Полазећи од свог правног и институционалног оквира, државе чланице најчешће прибегавају припреми оперативних програма на националном нивоу иако је, сходно уредби, њихова припрема могућа и на НУТС 2 нивоу. У случају да се средства за њихово финансирање обезбеђују и из Кохезионог фонда, онда се оперативни програми припремају обавезно на националном нивоу. Сваки програм појединачно сачињавају приоритетне осе, тако да се свака оса финансира из једног фонда (осим ако није предвиђено финансирање и из Кохезионог фонда) и одговара једном тематском циљу који може обухватити један или више инвестиционих приоритета. Изузетно, могуће је комбиновање инвестиционих приоритета из различитих тематских циљева ако се тиме постиже већи ефекат. Сваки оперативни програм ће садржати и прецизно дефинисане индикаторе укључујући и базне и циљане

вредности како би се омогућило праћење напретка на реализацији дефинисаних циљева као и допринос реализацији „Европа 2020". Он садржи и опис акција које су усмерене ка реализацији инвестиционих приоритета и специфичних циљева, као и листу великих пројеката. Садржи и финансијски план подршке из ЕСИ фондова укључујући и износ националног суфинансирања те износ средстава која представљају својеврсну стимулативну резерву. Јасно је, дакле, да се оперативни програми не финансирају у целости из фондова ЕУ већ да је неопходно обезбедити средства за национално суфинансирање у износу од најмање 15%. Тако се оперативни програми за реализацију циља *Инвестиције у раст и радна места* могу финансирати у максималном износу:

- од 85% у случају мање развијених региона чији је БДП/по глави становника био мањи од 85% просека ЕУ у периоду 2007–2009. године укључујући и најудаљеније регионе;
- од 80% у случају мање развијених региона који не потпадају под претходну категорију или пак оне којима је БДП/по глави становника већи од 75% услед приступања Бугарске и Румуније;
- од 60% у случају транзиционих региона;
- од 50% у случају развијених региона;
- од 85% у случају финансирања из Кохезионог фонда.

У случају програма у оквиру територијалне сарадње износ суфинансирања не може бити већи од 85%.

1.6. Институционални оквир и управљање оперативним програмима

За сваки оперативни програм држава чланица успоставља одговарајући систем за управљање, контролу и ревизију именовањем:

- **тела за управљање** (*managing authority*) које може бити јавно национално, регионално, локално тело или пак приватно тело;
- **тела за одобравање** (*certifying authority*) које може бити јавно национално, регионално, или локално тело и
- **тела за ревизију** (*audit authority*) које може бити јавно национално, регионално или локално тело али мора бити независно од претходна два.

Тело за управљање је одговорно за управљање оперативним програмом у складу са принципима одговорног финансијског управљања и осигурава несметано спровођење операција које доприносе реализације дефинисаних циљева и приоритета. У том смислу, оно развија критеријуме за селекцију операција како би се осигурао њихов допринос специфичним циљевима и приоритетима. Стара се о томе да предложене операције могу бити финансиране из одговарајућих фондова укључујући и процену административних, финансијских и оперативних капацитета предлагача којима обезбеђује неопходне информације и пружа подршку. Подржава рад **одбора за праћење** (*monitoring committee*) достављањем неопходних

информација и припремом извештаја о спровођењу оперативних програма. С тим у вези, ово тело управља одговарајућим електронским системом који садржи податке од значаја за праћење, евалуацију, финансијско управљање и ревизију.

Поред тела за управљање оперативним програмом одређује се **тело за одобравање** које је задужено да верификује изјаву о трошковима и захтев за исплату и достави их Европској комисији. Другим речима, ово тело потврђује да је изјава о трошковима тачна и поткрепљена одговарајућом документацијом те да су сви трошкови оправдани и настали у складу са одговарајућим правилима. На рачун овог тела уплаћује се новац који се потом прослеђује (водећем) кориснику (будући да понекад може бити више корисника те је неопходно дефинисати оног коме ће се вршити плаћања).

Треће тело које се именује јесте **тело за ревизију**, независно од претходна два, задужено да потврди ефикасно и одговорно функционисање система за финансијско управљање и контролу.



Државе чланице такође успостављају **одбор за праћење** који ће бити задужен да прати ефективност и обезбеђује квалитет спровођења оперативног програма заједно са телом за управљање програмом. Одбор за праћење одобрава критеријуме на основу којих се врши селекција пројеката и одобрава извештаје о спровођењу оперативног програма који се достављају Европској комисији.

Државама чланицама је такође остављена могућност да сходно свом правном и институционалном оквиру успоставе и **тело за координацију** (*coordinating body*) са циљем да осигура координацију и информисање Европске комисије и координацију активности различитих тела успостављених у контексту управљања оперативним програмима. Успостављање оваквих тела показало се као добра пракса у претходном програмском периоду нарочито у државама са сложеним системима управљања великим бројем оперативних програма како би се обезбедило усклађено деловање свих тела и осигурала синергија њихових активности.

Држава може поверити неке или све активности које обављају тело за управљање и тело за одобравање **посредничким телима** (*intemediate bodies*) на основу одговарајућег споразума. Посредничка тела могу бити јавна или приватна, што значи да то могу бити органи управе или чак невладине организације. Именовање ових тела условљено је постојањем независног ревизорског извештаја који потврђује испуњеност одређених критеријума који се односе пре свега на финансијско управљање и контролу.

Оно што можемо закључити на основу досадашње праксе јесте то да на конкретан систем управљања оперативним програмима снажно утиче постојећи правни и институционални оквир државе чланице, односно њена унутрашња организација и подела надлежности. Такође, у случају држава које су приступиле Европској унији у протеклој деценији приметно је да се систем за управљање постприступним кохезионим и структурним фондовима темељи на систему за управљање претприступним фондовима (попут инструмената као што су Фар, ИСПА, Сапард и ИПА) што је разумљиво будући да су ови инструменти поред подршке спровођењу реформи имали за циљ управо да постепено оспособе државе кандидате за управљање фондовима после приступања ЕУ.

2. Анализа правног оквира ЕУ у области кохезионе политике ЕУ

Назив документа

Уредба (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о утврђивању заједничких одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду, Европском пољопривредном фонду за рурални развој и Европском фонду за поморство и рибарство и о утврђивању општих одредаба о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду и Европском фонду за поморство и рибарство, као и о стављању ван снаге Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 1083/2006



Опис документа

Овом уредбом утврђују се заједничка правила која се односе на подршку из Европског фонда за регионални развој (ЕФРР), Европског социјалног фонда (ЕСФ), Кохезионог фонда, Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР) и Европског фонда за поморство и рибарство (ЕФПР) који функционишу у складу са заједничким оквиром (европски структурни и инвестициони фондови – ЕСИ фондови) и утврђују одредбе потребне за њихову ефективност, међусобну координацију и координацију с другим инструментима/програмима Уније.

У другом делу Уредбе наводе се начела на којима се заснива подршка из ЕСИ фондова; тематски циљеви; стратешко-програмски оквир који подразумева Заједнички стратешки оквир и споразум о партнерству; тематска концентрација, *ex-ante* услови и преглед успешности; мере које повезују ефективност ЕСИ фондова с добрим економским управљањем на захтев Комисије и могућност суспензије подршке; процес припреме програма које финансирају ЕСИ фондови и њихова садржина, поступак усвајања и измене; локални развој (подржан из ЕПФРР и може бити подржан из ЕФРР, ЕСФ и ЕФПР кроз усвајање стратегија за локални развој и деловање локалних акционих група, укључујући прихватљиве трошкове из ЕПФРР, ЕФРР, ЕСФ и ЕФПР територијални развој кроз интегрисана територијална улагања из ЕФРРР, ЕСФ и КФ; подршка финансијским инструментима полазећи од *ex-ante* процене и њихово спровођење; мониторинг и евалуација укључујући извештавање и одговарајући институционални оквир; техничка помоћ на иницијативу ЕК и држава чланица за потребе предузимања активности од значаја за спровођење ове уредбе; суфинансирање и проценат суфинансирања укључујући одредбе које се односе на операције којима се остварују нето приходи; посебна правила о подршци из ЕСИ фондова за операције ЈПП-а; прихватљивост издатака и њихова трајност; облици подршке укључујући бесповратна и повратна средства; прихватљивост с обзиром на локацију; систем управљања и контроле укључујући одговорности држава чланица и ЕК у систему подељених надлежности над управљањем и контролом; финансијско управљање, правила која се односе на плаћања; прихватљивост трошкова/рачуна; финансијске корекције; опозив и поступак за опозив одобрених средстава као и изузетке од опозива.

У трећем делу Уредбе обухваћени су циљеви фондова (ЕФРР, ЕСФ и КФ); износ укупне и подршке за финансирање сваког од циљева; услови за добијање подршке из Кохезионог фонда с обзиром на ниво развијености мерен БНД/по глави становника; разврставање НУТС 2 региона с обзиром на степен развијености мерен БДП-ом/по глави становника према паритету куповне моћи (ПКМ) у односу на просек БДП 27 држава чланица укључујући интензитет финансијске подршке за сваку од наведених категорија региона; услови за евентуално преношење подршке из једне категорије региона у другу и између циљева; садржај процедуре усвајања и измене оперативних програма; припрема и одобравање великих пројеката; заједнички акциони план, њихов садржај и процедура одлучивања; мониторинг, евалуација, информисање и комуникација; стопа суфинансирања и на нивоу приоритета, оперативних програма, категорије региона или фондова; прилагођавање стопе суфинансирања.

У четвртом делу Уредбе обухваћени су одговорности држава чланица; систем за управљање и контролу укључујући утврђивање тела за управљање и контролу, поступак одређивања, надлежности тела за управљање, тела за одобравање и ревизију; финансијско управљање, правила која се односе на плаћања; опозив одобрених средстава; припрема, преглед и прихватање рачуна; затварање оперативних програма и коначна исплата; обустава плаћања; финансијске корекције, укључујући критеријуме и поступак као и контролу оперативних програма.



Утицај документа на јединице локалне самоуправе

Прописом се утврђују заједничка правила која се односе на подршку из Европског фонда за регионални развој (ЕФРР), Европског социјалног фонда (ЕСФ), Кохезионог фонда, Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР) и Европског фонда за поморство и рибарство (ЕФПР) које још називамо европски структурни и инвестициони фондови – ЕСИ фондови и утврђују одредбе у вези са унапређивањем ефективности подршке, међусобном координацијом и координацијом с другим инструментима/програмима Уније.

Уредбом се прецизира да ће државе чланице, полазећи од њиховог правног, институционалног и финансијског оквира, бити одговорне за припрему и спровођење програма који ће се финансирати из ових фондова уважавајући принцип партнерства којим се, између осталог, предвиђа сарадња са регионалним и локалним органима власти.

Сходно политици претходног условљавања (*ex-ante conditionalities*), подршка из европских структурних и инвестиционих фондова подразумева обавезу испуњавања одговарајућих општих и тематских предуслова у складу са тематским циљевима и фондовима. С тим у вези, **подршка је најчешће условљена постојањем одговарајућих стратешких докумената које прати и листа приоритетних инвестиционих пројеката спремних за финансирање и спровођење.**

Будући да је реч о пропису којим се уређује управљање европским структурним и инвестиционим фондовима из којих се финансира реализација развојних приоритета и активности на националном, регионалном и локалном нивоу укључујући и припрему и реализацију (инфраструктурних) пројеката, извесно је да се јединице **локалне самоуправе морају оспособити за спровођење ових активности**.

Кад је реч о **инфраструктурним пројектима,** то пре свега значи **постојање просторно-планске документације, пројектно-техничке и тендерске документације** како би се обезбедило несметано издавање неопходних дозвола и спровођење тендерског поступка укључујући и закључивање уговора. С тим у вези постоји **потреба решавања свих имовинско-правних односа** који могу успорити или пак угрозити реализацију пројеката/операција, односно условити повраћај средстава.

Узимајући у обзир чињеницу да је спровођење временски ограничено постојањем одређених правила која се односе на динамику плаћања од стране Европске комисије, извесно је да се као предуслов поставља не само постојање документације већ и **питање одговарајућих финансијских капацитета за претфинансирање и суфинансирање ових пројеката на локалном нив**оу.

Поред свих наведених претпоставки, као једна од суштинских **намеће се обавеза јединица локалне самоуправе да припреме пројекте у складу са динамиком и захтевима тела за управљање или пак посредничког тела сходно садржини оперативног програма**. Стога је од пресудног значаја на одговарајући начин **институционално и административно уредити питање припреме пројектних предлога**, нарочито када се ради о позивима и упутствима за достављање предлога пројеката.

Последично, неопходно је да се поред капацитета за припрему на одговарајући начин институционално и административно уреди управљање пројектима по њиховом одобравању односно потписивању уговора после спровођења тендерског поступка сходно ЕУ и домаћим прописима.

У функцији унапређења територијалне кохезије Уредбом се такође предвиђа финансирање комплементарних мера/активности које доприносе реализацији стратегија урбаног развоја или територијалног развоја из различитих европских структурних и инвестиционих фондова чиме се на интегрисан начин решавају бројни проблеми са којима се суочавају ове средине попут економских, социјалних и демографских.

Такође, из европских структурних и инвестиционих фондова може се подржати локални развој заснован на **стратегији локалног развоја**. За потребе њиховог развоја и спровођења неопходно је **образовање локалних акционих група** које ће пружати подршку потенцијалним предлагачима пројеката, припремити и објавити позив за достављање предлога пројеката, примити и оцењивати прикупљене предлоге пројеката/апликација, вршити избор најбољих предлога пројеката и пратити спровођење стратегије и одабраних пројеката.

Назив документа

Уредба (ЕУ) бр. 1301/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Европском фонду за регионални развој и о посебним одредбама које се односе на циљ *Инвестиције у раст и радна места*, те стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1080/2006

Опис документа

Овом уредбом утврђују се тематски циљеви, инвестициони приоритети и активности које је могуће финансирати из **Европског фонда за регионални развој** у оквиру циља *Инвестиције у раст и радна места* односно индикатори/показатељи како би се мерио напредак остварен захваљујући подршци из овог инструмента. У функцији концентрације средстава овом уредбом се такође прецизира на које од тематских циљева морају бити усмерена средства и у ком проценту полазећи од нивоа развијености НУТС 2 региона.

Уредбом се такође предвиђа подршка **одрживом урбаном развоју** кроз финансирање спровођења интегрисаних мера/активности које доприносе реализацији стратегија урбаног развоја усмерених на бројне проблеме са којима се суочавају урбане средине попут економских, социјалних и демографских. С тим у вези **неопходно је утврдити начела за одабир урбаних целина које ће бити предмет подршке**.



Члан 7. тачка 4. ове уредбе предвиђа да најмање 5% износа алокације на националном нивоу за циљ *Инвестиције у раст и радна места* мора бити усмерено на реализацију оперативних програма или пак приоритетних оса у оквиру оперативних програма како би се на интегрисан начин решавали развојни проблеми градских средина.

Тело за управљање конкретним оперативним програмом договориће и одговарајућим споразумом прецизирати обим и конкретне послове које ће преузети тела за спровођење ових стратегија (у својству посредничких тела у оквиру оперативног програма) што мора укључити најмање одабир конкретних операција које ће се финансирати иако то може бити предмет накнадне потврде од стране тела за управљање.

У функцији унапређења територијалне кохезије Европски фонд за регионални развој може заједно са Европским социјалним фондом и Кохезионим фондом финансирати спровођење различитих активности предвиђених **стратегијом урбаног развоја или територијалног развоја** применом интегрисаног приступа и подршком из најмање две или већег броја приоритетних оса у оквиру једног или већег броја оперативних програма. У том случају, реч је о **интегрисаним територијалним инвестицијама** када тело за управљање може одредити једно или више посредничких тела којима ће бити поверени одређени процеси и послови.

Такође, Фонд уз подршку других европских структурних и инвестиционих фондова може подржати локални развој заснован на **стратегији локалног развоја** која ће између осталог дефинисати област коју насељава између 10.000 и 150.000 становника, њене развојне потребе и потенцијале, циљеве и индикаторе и одговарајући институционални оквир за управљање и праћење спровођења. С тим у вези неопходно је утврдити критеријуме за одабир стратегија локалног развоја. За потребе њиховог развоја и спровођења биће **образоване локалне акционе групе** које ће пружати подршку и потенцијалним предлагачима пројеката, припремити и објавити позив за достављање предлога пројеката, примати и оцењивати прикупљене предлоге пројеката/апликација, вршити избор најбољих предлога пројеката и пратити спровођење стратегије и одабраних пројеката.

Назив документа

Уредба (ЕУ) бр. 1304/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Европском социјалном фонду и стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1081/2006

Опис документа

Уредбом се дефинише листа тематских циљева, инвестиционих приоритета и акција које могу бити предмет подршке из **Европског социјалног фонда**. Такође, у функцији концентрације финансијске подршке овом уредбом се утврђује минимални износ средстава или проценат од алокације који мора бити усмерен на највише пет инвестиционих приоритета сходно нивоу развијености НУТС 2 региона. Како би се омогућило праћење доприноса овог инструмента подршке реализацији стратешки дефинисаних циљева и приоритета, неопходно је дефинисати одговарајуће индикаторе праћења ефеката подршке, укључујући подршку намењену Иницијативи за запошљавање младих.

Уредба садржи одредбе које се односе на подршку социјалним партнерима у процесу спровођења оперативних програма укључујући и јачање њихових капацитета, као и подршку организацијама цивилног друштва. Такође, уредбом је предвиђена јасна подршка у контексту родне равноправности и забране дискриминације, социјалних иновација те транснационалне сарадње.

Прописом се такође предвиђа подршка спровођењу стратегија локалног економског развоја у урбаним и руралним областима, као и подршка интегрисаним територијалним инвестицијама (чл. 32–36. Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013). Предвиђена је и подршка реализацији стратегија одрживог урбаног развоја финансирањем интегрисаних мера/активности у различитим областима.

Уредба такође садржи и одредбе о прихватљивости издатака укључујући могућност подршке операцијама изван програмског подручја под одређеним условима, као и одредбе о издацима који су неприхватљиви а односе се на инфраструктуру, земљиште и некретнине.

Подршка и начин програмирања Иницијативе за запошљавање младих такође су уређени овим прописом укључујући и то који су НУТС 2 региони и државе прихватљиви за подршку из Иницијативе за запошљавање младих (члан 90. Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013) као и праћење, извештавање и евалуација, национално суфинансирање, финансијско управљање, структура и улога Одбора за ЕСФ.

Назив документа

Уредба (ЕУ) бр. 1300/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о Кохезионом фонду и стављању ван снаге Уредбе (ЕЗ) бр. 1084/2006

Опис документа

Овом уредбом утврђују се тематски циљеви, инвестициони приоритети и активности које је могуће финансирати из **Кохезионог фонда** у оквиру циља *Инвестиције у раст и радна места* односно индикатори/показатељи како би се мерио напредак остварен захваљујући подршци из овог инструмента.

Прописом се прецизира који су то тематски циљеви и њихови инвестициони приоритети/ активности које је могуће финансирати из Кохезионог фонда. Будући да је реч о инструменту који претежно финансира реализацију (великих) инфраструктурних пројеката, извесно је да се морају испунити одговарајући предуслови за припрему, финансирање и спровођење ових инвестиција/пројеката.

Назив документа

Уредба (ЕУ) бр. 1299/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о посебним одредбама за подршку од стране Европског фонда за регионални развој циљу Европске територијалне сарадње

Опис документа

Уредбом се дефинишу приоритетни циљеви, критеријуми на основу којих се утврђује који региони/области ће бити укључени у програме територијалне (прекограничне, транснационалне и међурегионалне) сарадње, критеријуми за утврђивање износа подршке као и износ подршке.



Овим прописом се такође прецизира и структура/садржина програма територијалне сарадње као и индикатори за праћење напретка у остваривању дефинисаних циљева.

Прописом је дефинисан и институционални оквир који прати сваки програм сарадње укључујући и надлежности тела за управљање, тела за оверавање и тела за ревизију.

Уредба садржи и одредбе које се односе на финансијско управљање и контролу.

Поменутим прописом је омогућено финансирање операција и пројеката који доприносе унапређењу територијалне (прекограничне, транснационалне и међурегионалне) сарадње. Сваки програм садржи листу региона/области које су обухваћене конкретним програмом што значи да **јединице локалне самоуправе обухваћене програмском облашћу могу предлагати пројекте/операције које доприносе реализацији програмских приоритетних циљева**.

Назив документа

Уредба (ЕУ) бр. 1302/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о измени и допуни Уредбе (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групацији за територијалну сарадњу (ЕГТС) у вези са појашњењем, поједностављивањем и побољшањем оснивања и функционисања таквих групација

Опис документа

Уредба Европског парламента и Савета (ЕЗ) бр. 1082/2006 о Европској групацији за територијалну сарадњу предвиђа успостављање Европске групације за територијалну сарадњу на територији Европске уније у статусу правног лица ради унапређења територијалне (прекограничне, транснационалне и међурегионалне) сарадње превазилажењем препрека са којима се суочавају државе чланице, односно регионалне и локалне власти услед различитих правних, институционалних и процедуралних решења.

Уредба ближе дефинише ко могу бити чланови Групације, поступак оснивања и функционисања, меродавно право, задатке, садржину конвенције и статута, организацију, буџет, ликвидацију, инсолвентност и одговорност, престанак деловања и надлежни суд за решавање спорова у којима учествује ЕГТС.

Како би се омогућило ефикасније оснивање и функционисање овог инструмента који би требало да допринесе превазилажењу свих поменутих препрека које отежавају територијалну сарадњу, Европски парламент и Савет су усвојили Уредбу (ЕУ) бр. 1302/2013 о изменама и допунама претходно поменуте уредбе.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе

Услов за учешће једне државе која није чланица Европске уније јесте да усвоји пропис који омогућава учешће у Групацији или пак да закључи међународни споразум о оваквом облику сарадње са државом чланицом ЕУ чији правни поредак то дозвољава.



Будући да Република Србија није усвојила пропис или пак закључила споразум са државом чланицом ЕУ чији правни поредак то дозвољава, јасно произилази закључак да не постоји правни основ за њено учешће у Групацијама, па самим тим није ни могуће одобрити учешће регионалних и локалних самоуправа у оваквом правном лицу.

Наиме, чланом 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине („Службени гласник РС", бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука УС) регулисана је међурегионална сарадња и наведено је да АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности и може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом.

Чланом 13. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", број 129/2007) предвиђено је да јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу са Уставом и законом. Одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе.

3. Анализа стратешког и правног оквира у Републици Србији од значаја за кохезиону политику ЕУ

3.1. Стратешки оквир

Успех процеса реформи не зависи само од износа/интензитета подршке већ и од адекватног стратешког, оперативног и финансијског планирања, као и одговорног и ефективног коришћења свих расположивих финансијских ресурса, укључујући и средства из Инструмента за претприступну помоћ**.** У том смислу, Србија се суочава са озбиљним изазовом постојања комплексног и разуђеног стратешког оквира који се огледа у постојању више од 105 стратешких докумената који најчешће нису усклађени ни засновани на адекватној анализи стварних развојних капацитета и потреба. Управо ова разуђеност онемогућава препознавање развојних потенцијала и приоритета чијом би евентуалном подршком био постигнут далеко већи ефекат у условима ограничених финансијских средстава.

Број стратегија по секторима[5]

Сектор	Број секторских стратегија	Остали коментари
Правда	8	Поред секторских постоји и 14 међусекторских стратегија. У неким секторима нове стратегије су у припреми, као и нове међусекторске стратегије.
Унутрашњи послови	14	
Реформа јавне управе	8	
Животна средина и климатске промене	9	
Енергетика	4	
Саобраћај	2	
Конкурентност	17	
Људски ресурски и социјална инклузија	25	
Пољопривреда и рурални развој	4	
Укупно	**91**	

Настојећи да осигура стратешки утемељен и концентрисан приступ у домену планирања међународне развојне помоћи, Канцеларија за европске интеграције

5 Канцеларија за европске интеграције, ИПА 2011 пројекат „Подршка у припреми пројеката PPF 5", (2013).

је иницирала и координирала припрему документа **„Национални приоритети за међународну развојну помоћ за период 2014–2017. са пројекцијама до 2020. године" (НАД), којим се у складу са секторским приступом дефинишу јасни приоритети и мере за подршку из средстава међународне развојне помоћи**. Поменути документ је припремљен кроз широки консултативни процес у оквиру секторских радних група узимајући у обзир и консултације са организацијама цивилног друштва укљученим у СЕКО механизам.

Полазећи од садржине овог документа, одвијао се процес усаглашавања Индикативног стратешког документа за Србију који је усвојила Европска комисија у августу 2014. године. Овај документ представља основ за израду секторских планских докумената за период 2015–2017. године и израду акционих програма/докумената који ће садржати конкретне акције/активности за подршку по секторима.

3.2. Правни оквир

Назив документа

Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА) („Службени гласник РС – Међународни уговори", број 124/07) (у даљем тексту: Оквирни споразум)

Опис документа

Оквирни споразум регулише општа правила о ИПА финансијској помоћи ЕУ намењеној Републици Србији која су преузета из Уредбе о оснивању ИПА број 1085/2006 и Уредбе о спровођењу Уредбе о оснивању ИПА број 718/2007. Оквирни споразум дефинише основне принципе на којима почива ИПА као што су доследност, комплементарност, координација, партнерство и концентрација. Поред тога, Оквирни споразум детаљно регулише методе спровођења (централизовано, децентрализовано, подељено), као и тела и лица која морају да се именују или успоставе у оквиру децентрализованог система, односно сам поступак акредитације. Документ дефинише и правила која се односе на финансијско управљање, као што су правила о порезима, царинским дажбинама и другим фискалним трошковима, затим употреба ПРАГ правила, надзор, контрола и ревизија, спречавање неправилности и преваре. Одредбе Оквирног споразума детаљније се разрађују кроз Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године и Уредбу о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године, као и одговарајућим приручницима са процедурама о начину рада и обављању послова.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе

Оквирни споразум дефинише општа правила о ИПА финансијској помоћи и самим тим дефинише правац рада како државних органа на централном и покрајинском нивоу, тако и јединица локалне самоуправе.

Члан 1. став б) дефинише да **ће помоћ бити усаглашена са основним политикама ЕУ и подржати усклађивање са правним тековинама ЕУ**. У пракси наведено значи да ће пројекат изградње постројења за пречишћавање отпадних вода имати предност над пројектом изградње локалног пута. ЈЛС приликом планирања својих пројеката морају бити упознате са политикама ЕУ (нпр. годишњи Извештај о напретку) и динамиком усклађивања са правним тековинама ЕУ (нпр. НПАА).

Члан 1. став г) дефинише да ће **помоћ бити усаглашена са потребама утврђеним у процесу проширења и са апсорпционим капацитетима корисника; у обзир ће бити узета искуства стечена приликом примене ранијих програма**. У пракси наведено значи уколико је приликом спровођења пројеката из ранијих програма (нпр. *Exchange*) дошло до одређених неправилности или превара у јединици локалне самоуправе, приликом наредних позива одређеној општини, може бити ускраћено право да конкурише за средства. Апсорпциони капацитет **подразумева одговарајућу организациону структуру за припрему, односно спровођење пројеката у јединици локалне самоуправе или за више њих**.



Члан 1. став ђ) дефинише да **активности морају бити квалитетно припремане** и морају имати јасне и проверљиве циљеве које треба остварити у датом року; постигнуте резултате треба проценити применом јасно мерљивих и одговарајућих показатеља. У пракси наведено значи да ће пројекат јединице локалне самоуправе, рецимо у оквиру програма прекограничне сарадње, бити одобрен само уколико је припремљен у одговарајућем формату, на енглеском језику и уколико је одговарајућег квалитета у смислу претходно поменутог. У складу са наведеним **ЈЛС морају имати одговарајући број адекватно обучених службеника или располагати довољним средствима да ове послове обезбеде екстерно**.

Члан 4. став 3. дефинише да ће све активности за које је одобрена помоћ у оквиру ИПА начелно захтевати да их **корисник и Заједница кофинансирају**, изузев ако буде другачије договорено у секторском споразуму или финансијском споразуму. У пракси наведено значи да се током програмирања средстава, у пројектима у којима учествују јединице локалне самоуправе, утврђује износ њиховог кофинансирања. Самим тим, **јединице локалне самоуправе у својим буџетима морају да планирају средства за ове намене** или се мора обезбедити додатни национални, регионални или локални механизам који ће обезбеђивати додатна средства локалној самоуправи за кофинансирање.

Члан 23. предвиђа да ће **сви уговори за услуге, набавке и радове бити додељени и спроведени у складу са поступцима и стандардним документима које утврди и објави Комисија за спровођење спољних оперативних активности**, а који буду на снази у време покретања поступка о којем је реч, изузев у случају да секторски споразуми или споразуми о финансирању предвиђају другачије. У пракси наведено значи да се на ИПА пројекте примењују ПРАГ правила. Самим тим, **јединице локалне самоуправе морају имати одговарајући број адекватно обучених службеника**

за примену ПРАГ правила или располагати довољним средствима да ове послове обезбеде екстерно.

Члан 26. предвиђа да изузев ако није другачије предвиђено у секторском или финансијском споразуму, **порези, царинске и увозне дажбине или други трошкови који имају истоветно дејство нису прихватљиви на основу ИПА**. У пракси наведено значи да порези, као што су ПДВ, нису прихватљив трошак за целокупан буџет пројекта и да јединице локалне самоуправе морају да спроведу одређену процедуру пореског и/или царинског ослобађања.

Члан 27. предвиђа да ће сви финансијски споразуми, као и програми који из њих буду уследили и накнадни уговори, подлећи **надзору и финансијској контроли** коју врши Комисија, укључујући у то и контролу коју врши Европска канцеларија за борбу против проневере (ОЛАФ) и ревизију коју врши Европски суд ревизора. У пракси наведено значи да **јединице локалне самоуправе морају да буду доступне органима који врше надзор и финансијску контролу и да на располагању имају сву пратећу документацију**.

Члан 29. предвиђа да ће **сваки доказани случај постојања неправилности или преваре**, који буде откривен у било које време током реализације помоћи на основу ИПА или приликом ревизије, имати као последицу надокнаду новчаних средстава Комисији коју ће морати да изврши корисник. **Уколико је одређена јединица локалне самоуправе одговорна за постојање неправилности или преваре, надлежни државни органи ће насталу штету наплатити од јединице локалне самоуправе**.

Додатни коментари

Очекује се да ће током 2014. године бити усвојен Оквирни споразум који ће регулисати општа правила о ИПА 2014–2020. Суштина овог документа биће иста као и код његовог претходника.

Назив документа

Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007–2013. године

Опис документа

Овом уредбом ближе се утврђују начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) који се финансирају кроз компоненту I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007– 2013. године, у Републици Србији, одговорност одговорних лица и тела, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, координацијом, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу секторских програма и/или пројеката који се финансирају из ИПА компоненте I, у систему децентрализованог управљања претприступном помоћи ЕУ у Републици Србији.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе

Пре свега, ова уредба дефинише **да јединица локалне самоуправе може бити крајњи прималац** који, у складу са одредбама споразума са крајњим примаоцем, учествује у спровођењу уговора кроз које се спроводе секторски програми/мере и/или пројекти и на којег се преноси власништво над добрима прибављеним на основу тих уговора, било да се ради о уговорима о пружању услуга, набавци робе или извођењу радова.

Члан 3. Уредбе утврђује **одговорна лица и тела у систему децентрализованог управљања**, и то: националног ИПА координатора, националног службеника за акредитацију, националног службеника за одобравање, национални фонд и оперативну структуру. Уредба дефинише надлежности, права и обавезе наведених лица и тела из којих се може закључити веза између ових лица и тела у одређеној фази пројектног циклуса у односу на јединице локалне самоуправе. Примера ради, у случају грант шема у оквиру ИПА компоненте I, из члана 11. ове уредбе, јасно произилази да јединице локалне самоуправе уговоре о спровођењу појединачних пројеката закључују са службеником за одобравање програма.



Члан 17. Уредбе предвиђа **могућност потписивања споразума између службеника за одобравање програма, службеника за програме помоћи и крајњег примаоца**. Садржај споразума са крајњим примаоцима зависи од природе пројекта, садржаја уговора који се закључују са уговарачима, правног статуса и положаја крајњег примаоца на основу којих се регулишу међусобна права и обавезе потписника споразума.

Члан 18. Уредбе предвиђа да ради ефикасног обављања послова и ближег утврђивања начина рада у процесима програмирања, спровођења, праћења и вредновања секторских програма и/или пројеката који се финансирају у оквиру ИПА компоненте I, одговорна лица и тела утврђују **одговарајуће приручнике са процедурама о начину рада и обављању послова**. Примера ради, приручних за програмирање ИПА компоненте I ближе утврђује кораке у процесу програмирања, улоге појединих актера у том процесу, укључујући и јединице локалне самоуправе, документе који се припремају итд.

Члан 22. Уредбе предвиђа да Национални ИПА координатор оснива **секторске пододборе за праћење ИПА компоненте I**. Чланови ових пододбора могу бити представници и локалне самоуправе. Чланови секторских радних група за програмирање ИПА, у којима су јединице локалне самоуправе заступљене преко СКГО, истовремено су и чланови секторских пододбора за праћење ИПА. Исто тако, учешће у раду секторских пододбора захтева и одговарајуће знање.

Члан 24. Уредбе предвиђа да одговорна лица и тела која чине оперативну структуру, као и Национални фонд, могу да **врше контроле на терену код** уговарача, корисника грантова, крајњих корисника и крајњих прималаца, у циљу контроле извршавања уговорних обавеза. Поред тога, уговарачи, крајњи корисници и крајњи примаоци **подлежу ревизији** коју врше државни орган задужен за ревизију система управљања средствима Европске уније, Европска комисија, Европска канцеларија за борбу против превара и Европски ревизорски суд. За потребе ових контрола и ревизија, уговарачи, крајњи корисници и крајњи примаоци дужни су да **чувају**

документацију седам година од момента завршетка одређеног пројекта, као и да буду доступни надлежним органима.

Додатни коментари

Реално је очекивати да ова уредба, уз одређене измене и допуне, ближе утврди начин управљања ИПА 2014–2020.

Назив документа

Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми прекограничне сарадње са државама корисницама ИПА за период 2007–2013. године

Опис документа

Овом уредбом ближе се утврђују начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) који се финансирају кроз компоненту IIб Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Прекогранична сарадња између Републике Србије и држава корисница ИПА у периоду 2007–2013. године, одговорност одговорних лица и тела, као и начин на који се уређују њихови међусобни односи, а у вези са припремом, програмирањем, координацијом, спровођењем, праћењем, вредновањем и извештавањем о спровођењу програма и пројеката који се финансирају из ИПА компоненте IIб, у систему децентрализованог управљања програмима претприступне помоћи ЕУ у Републици Србији.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе

Пре свега, ова уредба дефинише да **јединица локалне самоуправе може бити корисник бесповратних средстава** који је одговоран за предлагање и спровођење пројекта финансираног из програма прекограничне сарадње.

Члан 3. Уредбе утврђује **одговорна лица и тела у систему децентрализованог управљања**, и то: националног ИПА координатора, националног службеника за акредитацију, националног службеника за одобравање, национални фонд, Заједнички одбор за праћење, Заједнички технички секретаријат и оперативну структуру. Уредба дефинише надлежности, права и обавезе наведених лица и тела из којих се може закључити веза између ових лица и тела у одређеној фази пројектног циклуса у односу на јединице локалне самоуправе. Примера ради, заједнички надзорни одбори образују се посебно за сваки програм прекограничне сарадње и одговорни су за доношење одлука на нивоу програма и за праћење спровођења програма. Чланови Заједничког надзорног одбора могу бити и јединице локалне самоуправе. Није реално да све јединице локалне самоуправе са територије обухваћене програмом прекограничне сарадње буду заступљене у секторским пододборима. У раду заједничких надзорних одбора учествује СКГО, међутим, неопходно је утврдити да ли у појединим програмима постоји потреба учешћа и појединачних градова и општина. Исто тако, учешће у раду Заједничког надзорног одбора захтева и одговарајуће знање.

Члан 20. Уредбе предвиђа да ради ефикасног обављања послова и ближег утврђивања начина рада у процесима програмирања, спровођења, праћења и вредновања пројеката који се финансирају у оквиру ИПА компоненте II, одговорна лица и тела утврђују **одговарајуће приручнике са процедурама о начину рада и обављању послова**. Примера ради, одговарајући приручник ближе утврђује улогу Заједничког техничког секретаријата у оцени предлога пројеката у оквиру једног позива итд.

Члан 22. Уредбе предвиђа да је корисник средстава из ИПА, укључујући и јединице локалне самоуправе, дужан да изврши **повраћај непрописно утрошених средстава**. Уговором између службеника за одобравање програма и корисника бесповратних средстава уређује се повраћај непрописно исплаћених средстава, као и могућности пребијања дуговања. Уколико је одређена јединица локалне самоуправе одговорна за постојање неправилности или преваре, надлежни државни органи ће насталу штету наплатити од јединице локалне самоуправе.

Члан 26. Уредбе предвиђа да Национални фонд и одговорно лице оперативне структуре, могу да **врше контролу на терену код корисника бесповратне помоћи** у циљу контроле извршења уговорних обавеза. Поред тога, корисници бесповратне помоћи **подлежу ревизији** коју врше државни орган задужен за ревизију система управљања средствима Европске уније, Европска комисија, Европска канцеларија за борбу против превара и Европски ревизорски суд. За потребе ових контрола и ревизија, уговарачи, крајњи корисници и крајњи примаоци дужни су да **чувају документацију седам година од момента завршетка одређеног пројекта и да буду доступни надлежним органима**.



Додатни коментари

Реално је очекивати да ће ова уредба, уз одређене измене и допуне, ближе утврди начин управљања ИПА 2014–2020. У припреми је уредба која ће ближе регулисати управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте IIa Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – програми прекограничне сарадње са државама чланицама ЕУ.

Назив документа

Закон о буџетском систему

Опис документа

Законом о буџетском систему уређују се: планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије; планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе; буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање; надлежност и организација Управе за трезор као органа управе у саставу Министарства финансија (у даљем тексту: Управа за трезор) и трезора локалне власти; друга питања од значаја за функционисање буџетског система, као што су задуживање, ребаланс буџета, државна помоћ, развојна помоћ ЕУ, суфинансирање развојног програма ЕУ.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе

С друге стране, овај закон регулише питања од директног и индиректног значаја за кохезиону политику. Нека од директних питања значајних за кохезиону политику јесу припрема буџета и финансијских планова (члан 28), буџетски календар (члан 31), средњорочни приоритети јавних инвестиција (члан 33). Нека од индиректних питања значајних за кохезиону политику јесу буџетска резерва (чл. 69. и 70), буџетско рачуноводство и извештавање (поглавље V).

Реално је очекивати да ће због захтева доброг финансијског управљања и контроле, као једног од основних принципа кохезионе политике, у наредном периоду решења Закона о буџетском систему бити додатно унапређивана. Примера ради, увођење програмског буџета утицаће на начин планирања и праћења извршења буџета јединица локалне самоуправе. Поред тога, овај закон дефинише и динамику планирања буџета. Када је у питању буџет, битно је напоменути да у овом тренутку не постоје унапред планирана средства намењена за претфинансирање и суфинансирање ИПА пројеката. Приликом програмирања годишњег ИПА програма утврђује се износ суфинансирања за пројекте техничке помоћи и инфраструктурне пројекте. Често се за инфраструктурне пројекте не прави тачна финансијска конструкција и обавезе суфинансирања које падају на терет локалне самоуправе. Суфинансирање пројеката у оквиру грант шема у потпуности је препуштено локалној самоуправи.

Захтев који се директно односи на кохезиону политику и јединице локалне самоуправе тиче се интерне финансијске контроле у јавном сектору. У складу са чланом 81. директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, односно правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода, успостављају финансијско управљање и контролу као интегрисани систем интерне контроле, који се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз: 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима; 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја; 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава; 4) заштиту средстава и података (информација).

Финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролу; 4) информисање и комуникације и 5) праћење и процену система. Финансијско управљање и контрола као интегрисани систем интерне контроле организује се као систем процедура и одговорности свих лица укључених у финансијске и пословне процесе. За успостављање финансијског управљања и контроле одговоран је функционер, односно руководилац одређеног органа који потпада под члан 81.

Члан 82. прописује да се интерна ревизија успоставља у директним корисницима средстава буџета Републике Србије и организацијама за обавезно социјално осигурање. Директни корисници средстава буџета Републике Србије успостављају

одговарајуће облике интерне ревизије за индиректне кориснике буџетских средстава који су у њиховој надлежности. Директни корисници средстава буџета локалне власти успостављају одговарајуће облике интерне ревизије. Интерна ревизија успоставља се и у јавним предузећима основаним од стране Републике Србије, односно локалне власти, правним лицима основаним од стране тих јавних предузећа, односно правним лицима над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода.

У складу са захтевима доброг финансијског управљања и контроле, **очекује се да ће сви надлежни органи, укључујући и јединице локалне самоуправе, бити у обавези да испуне захтеве интерне финансијске контроле у јавном сектору и успоставе одговарајући систем финансијског управљања и контроле, као и интерне ревизије.** За јединице локалне самоуправе у пракси наведено подразумева успостављање одговарајућих процедура, довољан број обучених кадрова и сл.



Додатни коментари

Интерна финансијска контрола у јавном сектору предмет је преговора у оквиру преговарачког поглавља 32.

Назив документа

Остале секторске политике

Опис документа

Апсорпциони капацитет фондова ЕУ у великој мери зависи и од домаћег законодавства и административних капацитета. Велики део овог законодавства је изван онога што регулишу уредбе које се односе на кохезиону политику. Секторске политике и њихово законодавство које су индиректно значајне за кохезиону политику тичу се: а) урбанизма и грађевине; б) државне помоћи; в) јавних набавки и јавно приватног партнерства; г) заштите животне средине; д) статистике и ђ) једнаких могућности и забране дискриминације.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе

Примена решења из стратегија, закона и подзаконских аката у наведеним областима утицаће и на ефикасност и ефективност спровођења европских структурних и инвестиционих фондова, односно утицаће како на рад државних органа задужених за управљање ових фондова, тако и на рад јединица локалне самоуправе као корисника ових фондова. Од капацитета јединица локалне самоуправе зависиће на који ће начин оне одговорити свим захтевима.

Када су у питању **урбанизам и грађевина**, сваки инфраструктурни пројекат захтева постојање урбанистичке, планске и пројектно техничке документације, као и одређену процедуру за њихово одобрење. Управо од решења Закона о планирању и изградњи зависиће да ли је могуће применити одређена модерна решења као што је принцип „пројектуј и изгради“ (тзв. жути FIDIC), која документација чини идејни

пројекат, а која главни, која је процедура и брзина за одобрење документације итд.

Главни циљ усклађивања са правилима **државне помоћи** и значај за кохезиону политику огледају се у јачању унутрашњег тржишта и онемогућавању да владе доделом државне помоћи одређеним компанијама наруше конкуренцију. Државна помоћ може бити додељена уз поштовање одређених правила. Како ће корисници ЕСИ фондова бити и приватна и јавна предузећа, приликом опредељивања средстава водиће се рачуна о томе да не дође до кршења правила о државној помоћи.

Правни оквир који регулише **јавне набавке** утврдиће принципе и правила за набавке радова, услуга и опреме поштујући принципе транспарентности, једнаког третмана, конкуренције и недискриминације. Тренутно јединице локалне самоуправе примењују Закон о јавним набавкама када су у питању национална финансијска средства, односно ПРАГ правила када је у питању ИПА. Овакав тренд ће се наставити све до момента приступања ЕУ када би национално законодавство о јавним набавкама било у потпуности усклађено са европским и примењиво и за ЕСИ фондове.

Правне тековине ЕУ у области **животне средине** чини око 200 кључних аката, укључујући и оне који директно имају користи од фондова ЕУ, као што су вода, квалитет ваздуха, управљање отпадом, заштита природе итд. Према првим проценама усклађивање са правним тековинама ЕУ у сектору животне средине коштаће Србију око 10,5 милијарди евра. Спровођење ових аката захтеваће значајан административни капацитет на локалном нивоу и везу са фондовима ЕУ.

Када је у питању **статистика**, изузетно је битно напоменути да је регионална статистика неопходна за успешно управљање кохезионом политиком. Регионална статистика је неопходна како приликом програмирања, тако и приликом праћења и вредновања (нпр. за формулисање, праћење и вредновање индикатора).

Коришћење фондова ЕУ, како приликом програмирања, тако и током спровођења појединачних пројеката, подразумева да је јасно утемељена политика **једнаких могућности и забране дискриминације**.

Додатни коментари

Државна помоћ је предмет преговора у оквиру преговарачког поглавља 8; јавне набавке су предмет преговора у оквиру поглавља 5; животна средина је предмет преговора у оквиру поглавља 27; статистика је предмет преговора у оквиру поглавља 18; једнаке могућности и забрана дискриминације су предмет преговора у оквиру поглавља 19.

Назив документа

Мастер план за поглавље 22. Регионална политика и координација структурних инструмената

Опис документа

Државе које су приступиле ЕУ 2004, 2007. и 2013. године као мерило за отварање преговора о поглављу 22 имале су израду одговарајућег акционог плана за

достизање захтева који се односе на управљање постприступним фондовима ЕУ. Мастер план управо представља документ који детаљно, на основу стања у моменту његове припреме, представља главне проблеме у овој области, препоруке за њихово отклањање, надлежне органе, рокове и активности које морају да се спроведу пре приступања ЕУ. Уз одређене измене и допуне, како би се пре свега текст Мастер плана уподобио тренутном стању у ком буде достављен ЕК, овај документ ће представљати акциони план за отварање преговора о поглављу 22. Мастер план обрађује општи оквир битан за кохезиону политику у Србији, укључујући и везу са националним развојним политикама, затим остале секторске теме битне за кохезиону политику, као и захтеве који директно произилазе из директива које се односе на кохезиону политику, а у вези су са законодавним оквиром, институционалним капацитетима, програмирањем, партнерством, праћењем и вредновањем, финансијским управљањем и контролом и статистиком.

Утицај документа на јединице локалне самоуправе



Најједноставније речено Мастер план ће регулисати на који начин ће Србија да се припреми за кохезиону политику, односно за коришћење постприступних фондова ЕУ, тзв. европских структурних и инвестиционих фондова (*European Structural and Investment Funds* – ESI)

Када је у питању **законодавни оквир**, кључне уредбе које се односе на кохезиону политику су директно применљиве у државама чланицама. Не постоји захтев на који начин ове уредбе треба пренети у домаћи правни систем (нпр. да ли институционални оквир регулисати кроз закон или подзаконски акт).

Основне **институције** неопходне за управљање кохезионом политиком утврђене су директно од стране ЕУ: нпр. Управљачко тело (*Managing Authority*), Сертификационо тело (*Certifying Authority*). На држави чланици је да именује које институције ће обављати одређене послове и евентуално делегирање надлежности. У пракси ове институције ће настати из институција које управљају ИПА средствима. Реално је очекивати да ће све институције надлежне за управљање кохезионом политиком бити формиране на централном нивоу. Међутим, ове институције ће морати на одговарајући начин да регулишу систем координације и да имају капацитет за примену координације у пракси, и то: координација између министарстава, вертикална координација са покрајинским органима и јединицама локалне самоуправе и партнерство са организацијама цивилног друштва. У случају да ове институције не буду обављале своје послове на одговарајући начин, Србија се може суочити са блокадом, па и губитком финансијских средстава.

Када је у питању **програмирање**, уредбе ЕУ прецизно дефинишу врсту и садржај програмских докумената које држава чланица треба да припреми: за период 2014–2020. то су Споразум о партнерству (*Partnership Agreement*) и одређен број оперативних програма (Operational Programmes). Док Споразум о партнерству представља седмогодишњу развојну стратегију, оперативни програми ближе разрађују утврђене приоритете кроз одређене мере и пројекте. Оперативни програми могу бити секторски (нпр. животна средина) или географски (нпр. један регион). Исто тако, постојеће уредбе ЕУ регулишу и опцију „интегрисаних територијалних инвестиција". Ове инвестиције, настале из средстава различитих оперативних програма, усмеравају се на одређену територију (нпр. урбани

развој). Уколико се Србија определи за ову могућност, одређена територија мора да има одговарајућу стратегију. Имајући у виду да је процес програмирања ИПА 2014–2020. заснован на секторском приступу, а да је већ указано на то да је ИПА основа за кохезиону политику, реално је очекивати да оперативни програми буду засновани на секторском принципу. У процесу програмирања од јединица локалне самоуправе се очекује да буду укључене на одређен начин у процес израде програмских докумената, као и да константно припремају пројектну и пројектно-техничку документацију. Постојеће решење које омогућава да СКГО учествује у процесу програмирања ИПА кроз рад секторских радних група јесте модел који треба применити и приликом програмирања ЕСИ фондова.

Спровођење кохезионе политике подразумева да држава чланица мора да развије **систем доброг финансијског управљања и контроле** пре приступања ЕУ. Наиме, током спровођења оперативних програма, односно пројеката надлежне институције су у обавези да гарантују да ће се ЕСИ фондови користити искључиво у складу са садржином оперативних програма, на транспарентан и документован начин. Истовремено, институције су у обавези да усмере средства ка корисницима у разумном року и без преобимне администрације. У пракси ове захтеве је тешко задовољити у исто време. Србија ће бити у обавези да јасно регулише надлежности између органа укључених у управљање ЕСИ фондовима и утврди одговарајуће процедуре (нпр. за финансијски ток средстава, верификацију трошкова итд.). Како ће јединице локалне самоуправе бити корисници ЕСИ фондова, самим тим процедуре које ће бити успостављене директно ће утицати на динамику спровођења пројеката, али истовремено и на механизме за праћење спровођења, оцењивање и контролу трошења средстава.

Сви оперативни програми захтевају да и држава чланица издвоји одређена финансијска средства за њихово спровођење (**суфинансирање**). Ова финансијска средства могу бити обезбеђена из државног буџета, укључујући и буџет локалне самоуправе, као и из приватних извора. Ниво средстава који долази из националних извора различит је и зависи од корисника, могућности да пројекат оствари приходе, али и саме одлуке државе. Реално је очекивати да ће Србија бити у обавези да издвоји око 15% финансијских средстава. Исто тако, очекује се да ће и јединице локалне самоуправе морати да издвоје одређена средства за спровођење пројеката у оквиру оперативних програма. С друге стране, оперативни програми ће бити реалистични уколико се капацитет за суфинансирање објективно процени и истовремено сви релевантни чиниоци припреме за вишегодишње планирање.

Кохезиона политика захтева да се током спровођења оперативних програма поштују **принципи праћења и вредновања**. Као што је то случај и са ИПА, Србија ће бити у обавези да успостави одговарајуће одборе за праћење оперативних програма. Очекује се да ће и одређене јединице локалне самоуправе учествовати у раду ових одбора. Поред тога, биће организовано и *mid-term* и *ex-post* вредновање оперативних програма, чији предмет ће бити и пројекти које спроводе јединице локалне самоуправе.

Иако су државе кандидати за чланство у ЕУ у обавези да уведу статистичке регионе (НУТС регионе) пре приступања ЕУ, НУТС региони формално се прихватају од стране ЕУ тек након приступања државе ЕУ. Закон о регионалном развоју већ дефинише НУТС регионе. Наредна промена НУТС класификације ступиће на снагу 1. јануара 2018.

године, а одлука о томе биће донета две године раније. Уколико Србија буде пратила утврђени пут за приступање ЕУ, то значи да Србија одлуку о НУТС класификацији може да промени током 2015. године. Усвајањем НУТС класификације јединице локалне самоуправе биће груписане у одговарајуће НУТС 2 и НУТС 3 регионе који могу да определе везу са институцијама на централном нивоу, нивоу средстава итд.

Додатни коментари

Документ ће званично бити усвојен након завршетка аналитичког представљања законодавства (ескпланаторни и билатерални скринингзи).



4. Припреме Републике Србије за кохезиону политику ЕУ

Поглавље 22 правних тековина ЕУ чине оквирне уредбе и уредбе о спровођењу а односе се на **успостављање и функционисање система за управљање фондовима који су доступни државама чланицама ЕУ**. Систем за управљање овим фондовима у свим државама које су постале чланице 2004. и 2007. године заправо се успостављао на систему за управљање претприступним фондовима ЕУ (ФАР и ИСПА). Отуда се као један од стратешких циљева Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) поред подршке политичким, економским, правним и институционалним реформама управо наводи припрема за управљање кохезионом политиком ЕУ. Годишњи извештај о напретку, Упитник ЕК о кандидатури Србије за чланство у Европској унији и питања ЕК током скрининга, груписани су у шест тема у вези са ИПА: 1) законодавни оквир; 2) институционални оквир; 3) административни капацитети; 4) програмирање; 5) мониторинг и евалуација и 6) финансијско управљање и контрола.

Када је у питању ИПА, Србија је успешно завршила процес програмирања ИПА за период 2007–2013, у вредности од 1,4 милијарде евра. Потписивањем Финансијског споразума ИПА 2013, у јуну 2014. године, ЕК је формално пренела овлашћења за самостално управљање ИПА компонентама I и II на Владу Србије (успостављено је тзв. децентрализовано управљање ИПА).[6]

Србија је почела припреме за ИПА 2014–2020 (ИПА II) израдом одговарајућих програмских докумената (Стратешки документ за Србију 2014–2020, Секторски документи 2015–2017. и годишњи Акциони документи) и програмирањем ИПА 2014. Битно је напоменути да ће основни правац планирања и спровођења ИПА II бити секторски приступ. У пракси секторски приступ подразумева: дефинисане националне политике/стратегије за сваки од дефинисаних сектора; јасно дефинисан и функционалан институционални оквир са водећом институцијом на нивоу сектора; успостављен механизам координације националних институција и донатора; постојање средњорочне буџетске перспективе и повезаност приоритета са изворима финансирања; успостављен механизам праћења спровођења секторских стратегија и пројеката, као и оцењивања њихове успешности; ефикасан, ефективан и транспарентан систем јавних финансија и постојање пројектованог макрофинансијског оквира у којем ће секторске политике бити спровођене као два услова који су нарочито битни у случају буџетске помоћи.

Када је у питању ИПА, **у наредном периоду главни изазови који ће определити да ли ће Србија бити успешна у коришћењу фондова ЕУ након приступања ЕУ или кренути странпутицом као неке државе чланице јесу**:

– неадекватан и комплексан стратешки (тренутно 105 стратегија) и институционални оквир (нпр. у сектору животне средине не постоји

6 Термин који ће се користити за децентрализовано управљање у периоду ИПА 2014–2020. јесте индиректно управљање.

структура за управљање инфраструктурним пројектима);[7]

- недовољна спремност пројектне документације;
- непостојање политике задржавања државних службеника који се баве пословима пројектног управљања;
- непостојање система праћења и вредновања програма и пројеката који се финансирају из државног буџета и
- неразвијен систем интерне финансијске контроле у јавном сектору.

У **Извештају о напретку за 2014. годину** уочен је напредак у области кохезионе политике и координације структурних инструмената. Међутим, истиче се да **законодавство** у областима од значаја за кохезиону политику није у потпуности усклађено са правним тековинама ЕУ. У области **програмирања** истиче се да је Србија добро спремна за секторски приступ, али је ЕК идентификовала проблем који се огледа у недовољном броју спремних пројеката у одређеним секторима, као и у недостатку капацитета потенцијалних корисника да припреме пројектну документацију у складу са захтевима ИПА. У области **праћења и евалуације** истиче се да су секторски одбори за праћење успостављени. У области **финансијског управљања, контроле и ревизије** истиче се да су начињени даљи кораци у складу са захтевима децентрализованог управљања, али и да капацитет ревизорског тела мора додатно да се ојача. Када је у питању **административни капацитет**, у Извештају о напретку истиче се да је неопходно успоставити одговарајућу политику задржавања кадрова у складу са очекиваним обимом посла.

У **Националном плану за усклађивање са правним тековинама ЕУ 2014–2018**, законодавне мере планиране за период 2014–2018. јесу:

- усвајање **Закона о потврђивању Оквирног споразума између Владе Србије и Европске уније о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ из Инструмента претприступне помоћи за период 2014–2020.** којим се ствара правни основ за пружање ИПА подршке и чиме ће се детаљно дефинисати и области управљања, финансијске контроле, праћења, евалуације, извештавања и ревизије (први квартал 2015);
- усвајање измена и допуна **Закона о буџетском систему** како би се омогућило да се систем за управљање ИПА дефинише на истим основама и у складу са истим правилима која се односе на управљање осталим јавним, односно буџетским средствима. Ово се превасходно односи на правила која се тичу обезбеђивања функција финансијског управљања и контроле и интерне ревизије од стране корисника, што је обухваћено захтевима за акредитацију од стране Европске комисије. Закон ће представљати основу за доношење подзаконских аката којима ће се детаљније дефинисати улоге и одговорности између одговорних лица и тела, по приоритетним областима ИПА II (последњи квартал 2014);

7 Ни министарство задужено за послове животне средине, ни јавна комунална предузећа као крајњи корисници пројеката немају одговарајуће капацитете за управљање инфраструктурним пројектима.

– усвајање **подзаконских аката којима се регулише управљање ИПА II** (први квартал 2015);

– усвајање **Закона о изменама и допунама Закона о регионалном развоју** како би се осигурало успостављање система за управљање националном политиком регионалног развоја који је комплементаран са системом планирања националног буџета и системом за управљање претприступним фондовима ЕУ.

Током 2014. године једна од кључних активности биће привођење крају **ИПА стратешког и програмског оквира за период 2014–2020**. Стратешки и програмски оквир ће обухватати израду секторских планских докумената[8] и годишњих акционих планова,[9] као и оперативне програме за прекограничну и транснационалну сарадњу и ИПАРД програм. Крајем 2014. године планира се и израда плана очувања капацитета за потребе управљања ИПА. До средине 2017. године приступиће се изменама и допунама документа Национални приоритети за међународну помоћ у периоду 2014–2017. како би се на основу постојећих пројекција до 2020. године идентификовали конкретни секторски приоритети, мере и активности који ће бити предмет подршке из средстава међународне развојне помоћи у периоду 2018–2020. Полазећи од приоритета, мера и активности дефинисаних у **Националним приоритетима за међународну помоћ у периоду 2018–2020.** до краја 2017. године приступиће се доношењу **вишегодишњих (међу)секторских програма за подршку из средстава ИПА II за период 2018–2020**.

Када је у питању **НУТС класификација**, Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС", бр. 51/2009 и 30/2010) у члану 5. утврђује пет НУТС II региона, и то: регион Војводине, Београдски регион, регион Шумадије и Западне Србије, регион Јужне и Источне Србије и регион Косова и Метохије.

Чињеница да је ИПА усмерена на подршку процесу приступања ЕУ и да представља припрему за управљање кохезионом политиком ЕУ има за последицу да **Канцеларија за европске интеграције председава преговарачком групом за поглавље 22** будући да је њена надлежност да координира активности државне управе у вези са процесом приступања ЕУ и планирањем међународне развојне помоћи укључујући и процес програмирања ИПА.

Када је у питању поглавље 22, **експланаторни скрининг је одржан 1–2. октобра 2014. године**, док би **билатерални скрининг требало да буде организован 28. и 29. јануара 2015. године.**[10] Као што је то био случај са другим државама, Канцеларија за европске интеграције ће добити од ЕК **упитник у вези са поглављем 22**. Упитник ће бити усмерен на слична питања на које су државни органи већ одговарали током

8 Ови документи ће дефинисати секторске циљеве и приоритете, акције и активности те индикаторе и изворе верификације, као и институционални оквир за спровођење.

9 На основу секторских планских докумената на годишњем нивоу ће се доносити акциони програми чији основ чине акциони документи припремљени у процесу годишњег програмирања ИПА II.

10 Скрининг представља формално-технички процес који Комисија спроводи ради припреме за приступне преговоре. Њиме се државама кандидатима омогућава да се упознају с правном тековином ЕУ и тако допринесу припремама за приступање. Скринингом се омогућава Комисији и државама чланицама да процене ниво спремности државе кандидата, да се информишу о њиховим плановима за будуће припреме и да добију прелиминарне назнаке питања који ће се највероватније јавити током преговора.

2011. године, али у одређеним деловима упитника фокус ће бити на постприступне фондове. На основу упитника и одржаних састанака ЕК ће припремити извештај и дефинисати **мерило/мерила (*benchmarks*) за отварање преговора у оквиру поглавља 22.** Хрватска, Турска и Црна Гора су имале истоветно мерило за отварање преговора о поглављу 22, и то: „ детаљан акциони план и реалан временски оквир, који ће утврдити циљеве и рокове за достизање захтева кохезионе политике".

Реално је очекивати да ће поглавље 22 бити отворено све време током преговора о чланству и да **ће се затворити непосредно пре закључивања преговора о чланству** зато што: а) поглавље 22 је у вези са неким другим поглављима, као што је финансијски надзор или јавне набавке; б) нека од кључних питања, као што је капацитет за управљање ИПА могуће је утврдити након неколико година од преноса надлежности за самостално управљање ИПА; в) усклађивање са захтевима кохезионе политике зависе и од реформе кроз коју ће сама кохезиона политика проћи и г) поглавље 22 није могуће затворити док се не утврди и буџет за државу која приступа ЕУ. Када су у питању мерила за затварање поглавља 22, **Хрватска је имала седам мерила која су једнако битна и за Србију**:

- доказано задовољавајуће функционисање система децентрализованог управљања ИПА, нарочито у односу на јавне набавке;
- задовољавајући ниво спровођења претприступних фондова, укључујући и шеме за регионални развој и људске ресурсе;
- постојање адекватне групе спремних пројеката у оквиру ИПА компонената III и IV како би се обухватиле алокације за период 2007–2009;
- доставити ЕК напредан нацрт Националног стратешког референтног оквира који ће дефинисати кључне приоритете и очекиване резултате кохезионе политике, који ће представљати оквирне индикаторе за Оперативне програме, укључујући и изворе за финансирање;
- усвојити институционални оквир за спровођење кохезионе политике, укључујући и формално именовање структура за све оперативне програме; наведено укључује управљачко тело, тело за одобравање, ревизорско тело и уколико је то неопходно посредничка тела;
- усвојити стратегије за организациони развој за сваки од органа укључених у кохезиону политику посебно (укључујући SWOT анализе, тренинг планове итд.);
- доставити ЕК детаљан план и рокове за успостављање система праћења и оцењивања, укључујући и успостављање електронског информационог система за праћење (МИС).

Усклађивање са кохезионом политиком и испуњавање одређених мерила захтеваће комплексне политичке и техничке одлуке. Чланови преговарачке групе, под вођством Канцеларије за европске интеграције, још током 2013. године припремили су **Мастер план за поглавље 22**. Овај документ представља основ за израду акционог плана за отварање поглавља 22 који ће се додатно унапредити у зависности од закључака скрининга.

5. Анализа утицаја процеса прилагођавања захтевима кохезионе политике ЕУ на локалну самоуправу

Овај део документа заснива се на спроведеном истраживању које је обухватило одређен број градова и општина. Налази су формулисани у три целине: стратешки оквир, припрема пројеката и финансирање и институционални капацитети. Спроведено истраживање генерално је потврдило веома ограничене институционалне, административне и финансијске капацитете локалне самоуправе са аспекта захтева кохезионе политике. Поред тога, уочено је да су јединице локалне самоуправе различито приступиле одређеним решењима у овој фази када су им на располагању ИПА и буџетска средства што ће, уколико се не унапреди, несумњиво отежати апсорпцију постприступних средстава.



5.1. Стратешки оквир

Искуство у партиципативном планирању у Србији на локалном нивоу генерално почиње од 2005.[11] Последње (8. по реду) мапирање стратешких/акционих планова[12] (мај/јун 2014) које сваке године обавља СКГО регистровало је 874[13] процеса планирања у општинама и градовима у Србији, као и 476 усвојених планова. То значи да градови и општине у Србији у просеку имају усвојених 2,6 активних стратешких /акционих планова (неке имају по 5-6 планова а неке само 1), док је око 0,5 у процесу израде или је израђено али није усвојено у локалним скупштинама.

Највећи број усвојених планова чине свеобухватне (кровне, интегралне) стратегије развоја (које укључују и тзв. стратегије одрживог развоја) и већина општина и градова има такву стратегију. Од секторских стратегија/акционих планова највише је оних који покривају област управљања отпадом, затим заштиту животне средине, социјалну заштиту (20%), област подршке. Остали планови на локалном нивоу покривају питања специфичних група као што су деца, млади, Роми, избегла и расељена лица али и области које су посебно важне за одређене јединице локалне самоуправе, као што су пољопривреда, туризам и развој малих и средњих предузећа и предузетништво.

Када је у питању стратешки оквир на локалном нивоу у Републици Србији, може се закључити да **постоје три групе јединица локалне самоуправе**:

– оне које имају свеобухватан план развоја локалне заједнице (кровну локалну стратегију), као што је то случај са Сомбором који има Стратегију одрживог

11 Искуство у планирању на локалном нивоу донекле постоји из периода самоуправног социјализма, али имајући у виду да су се задње такве стратегије/планови радили пре више од 25 година као и на различит амбијент у којима су се доносили, може се рећи да је овај вид планирања нешто ново за Србију.

12 Процес мапирања започет је 2007. године као део заједничке иницијативе Тима потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва и СКГО, а од 2008. године па до данас ова активност се спроводи сваке године преко повереника СКГО, а резултати се редовно ажурирају кроз интерактивну базу која је доступна на сајту СКГО.

13 Ово подразумева усвојене планове, планове у процесу израде, као и израђене планове који нису усвојени од локалних скупштина.

развоја Града Сомбора 2007–2017, или Тутином који има Стратегију одрживог развоја до 2020. године; у ову групу се убрајају и они који имају кровну локалну стратегију и одговарајуће секторске стратегије праћене акционим плановима (нпр. Град Ниш);

– оне које имају само секторске стратегије (по областима за које је општина проценила да су најважније или за које су имале обезбеђено екстерно финансирање), као што је Пирот или Нови Београд;[14]

– оне које имају стратегије, али не и свеобухватне акционе планове за њихово спровођење, као што је Крагујевац.

Поред тога, запажа се да је временски оквир који обухватају стратегије и/или акциони планови различит, односно да **свака јединица локалне самоуправе за себе одређује временски оквир трајања стратегије и/или акционог плана** (нпр. Стратегија развоја града Ниша за период 2009–2020, Стратегија одрживог развоја градске општине Барајево 2010–2020, Стратегија одрживог развоја општине Пландиште 2014–2020, Стратегија одрживог развоја града Новог Пазара 2008–2016. итд.). С друге стране, битно је напоменути да се буџетски период ЕУ планира за период од седам година (тренутно 2014–2020). Исти буџетски период се односи и на ИПА која се планира дугорочно у виду израде стратешког документа за Србију за период 2014–2020, средњорочно у виду израде секторских планских докумената за период 2014–2017. и 2018–2020. и једногодишњи у виду израде акционих докумената.



Приликом израде стратегија велики број јединица локалне самоуправе је пратио **методологију за израду стратегија** коју је припремила СКГО.[15] Међутим, има и оних који су пратили друге методологије као што је методологија УСАИД или уопште нису користили неку конкретну методологију приликом израде стратегија и акционих планова. Носиоци процеса припреме стратегија за градско, односно општинско веће, углавном су канцеларије за економски развој, али и неко друго тело или орган у градској, односно општинској управи. У пракси, **одређено тело или орган** (интерресорна радна група, комисија, савет или веће), **одговорно је за утврђивање приоритета или за обезбеђење усклађености приоритета**. Већина стратегија је производ заједничког рада јединица локалне самоуправе и техничке помоћи коришћене у оним јединицама локалне самоуправе где су били или су и даље присутни одређени донаторски пројекти (нпр. ИПА 2007 Програм подршке општинама или ИПА 2010 ЕУ Прогрес, *Exchange* програми 2, 3 и 4, УСАИД MEGA и други).[16] Битно је напоменути да је и Влада АП Војводине финансирала израду

14 Када је реч о надлежностима Новог Београда и Барајева и њиховим могућностима да испуне очекивања од значаја за ову анализу требало би узети у обзир да се ради о градским општинама које по закону немају статус локалне самоуправе.

15 Ово подразумева усвојене планове, планове у процесу израде, као и израђене планове који нису усвојени од локалних скупштина.
Методологија за израду стратегије локалног одрживог развоја (СЛОР).

16 На основу документа „Анализа процеса планирања у градовима и општинама у Републици Србији" „Генерално се може закључити да велика већина стратешких докумената садржи неопходне основне делове које би стратешки документ требало да садржи и да су разлике најчешће условљене примењеном методологијом која је узрок терминолошке и композиционе неусклађености. Велика већина стратешких докумената садржи основне елементе, као што су профил заједнице, односно анализа тренутног стања, дугорочна визија, приоритети и циљеви/мере. Ипак тек нешто више од половине стратегија у себи садржи и акционе планове са оквирним финансијским потребама и средствима неопходним за имплементацију, као и потенцијалним изворима, а део само наводи циљеве и активности."

стратешког оквира јединица локалне самоуправе на територији АП Војводине како би се њихов стратешки оквир прилагодио динамици планирања европског буџета (2014–2020). С друге стране, у осталим деловима Србије усаглашавање са планским периодом ЕУ зависи од самих јединица локалне самоуправе (нпр. Град Ниш припрема Акциони план одрживог развоја Града Ниша 2014–2020). Реализација било ког приоритета на локалном нивоу захтева пре свега време, а затим и прецизно усклађивање активности различитих актера који морају да имају јасну улогу са дефинисаним активностима, које се морају реализовати у одређеном року. Из тог разлога, охрабрује податак да је **велика већина јединица локалне самоуправе увидела значај сарадње са организацијама цивилног друштва** и активно их укључила у процес припреме стратегија. Оно што још остаје да се унапреди јесте то на који начин ову сарадњу додатно формализовати. Као изузетно позитиван пример у раду са заинтересованим странама истиче се План комуникација у доношењу Програма развоја Града Ниша. С друге стране, иако се уочава значај органа са централног и/или покрајинског нивоа, нису успостављени механизми консултовања ових органа и јединица локалне самоуправе приликом израде сопствених стратешких докумената.

Напредак у процесу евроинтеграције повећава потребу за додатним знањем о начину на који ЕУ функционише, ЕУ политикама и процесима, кључним ЕУ стратешким документима и правном оквиру. На основу спроведеног истраживања може се закључити да су **јединице локалне самоуправе, приликом израде стратегија, користиле ограничен број ЕУ стратешких докумената** (Београд, Ниш, Сомбор, Пландиште, Крагујевац, Барајево) **или их уопште нису користили** (Нови Сад, Тутин, Пирот, Нови Пазар, Нови Београд). С друге стране, намеће се закључак да су јединице локалне самоуправе упознате са стратешким оквиром Републике Србије и да га у одређеној мери узимају у обзир приликом израде сопствених стратегија. Међутим, због великог броја стратегија на централном нивоу (105 стратегија и још неколико у припреми), неједнообразног начина припреме и времена који обухватају стратегије, **изузетно је тешко утврдити усклађеност између централних и локалних стратегија**. Поред тога, тако успостављен стратешки оквир додатно отежава стратешко и оперативно планирање на локалном нивоу.

Један од основних захтева кохезионе политике јесте праћење и вредновање програма и пројеката (претходна/*ex-ante*, средњорочна/*mid-term* или накнадна/*ex-post*) који се финансирају из фондова ЕУ, као и извештавање о њима. Процес праћења представља континуирано прикупљање, анализу и коришћење информација како би се проверило да ли се стратегија спроводи по плану и како би се прикупиле информације потребне у процесу управљања и доношења одлука. Вредновање или евалуација је периодично оцењивање ефикасности, ефективности, учинка, одрживости и релевантности стратегија у контексту утврђених циљева и приоритета. Нажалост, стратешки документи јединица локалне самоуправе не испуњавају наведене критеријуме. **У овом тренутку не постоји системски утврђен механизам праћења спровођења стратегија, не организује се процес *ex-ante*, средњорочне или *ex-post* евалуације стратешких докумената, нити постоје стандардизовани формат и динамика извештавања, уз појединачне изузетке као што је то случај са Новим Садом и Нишом**. У појединим случајевима, праћење реализације стратешког документа и приоритета поверено је оним органима или телима који су били одговорни за њихову припрему (нпр. Тутин, Нови Пазар, Нови Београд) или

именовањем посебних тимова за праћење (нпр. Сомбор). Не улазећи у квалитет стратешких докумената, један од разлога који утиче на непостојање праћења и вредновања јесте и **недостатак показатеља/индикатора** (нпр. у случају Стратегије одрживог развоја Града Сомбора 2007–2017) **или њихов слаб квалитет у самим стратешким документима** (нпр. нису мерљиви, не садрже полазне вредности, не садрже изворе верификације итд.).[17] На овом месту би требало истаћи позитиван пример града Ниша и стратегија развијених кроз подршку Exchange програма чија структура стратешких докумената и извештавање о њиховом спровођењу испуњавају минимум захтева неопходних за успешно планирање. Наиме, Стратегију развоја града Ниша за период 2009–2020. прати Акциони план одрживог развоја Града Ниша 2010–2014, односно годишњи Програм развоја града. Буџет града, као и други извори финансирања, везују се за Програм развоја града, док извештавање прати структуру Програма развоја града.

Законом о буџетском систему предвиђено је увођење програмског буџета од 2015. године. Методолошким упутством за израду програмског буџета, које је израђено почетком 2014. године, уређен је поступак израде и коришћења програмског буџета Републике Србије, органа државне и покрајинске управе и јединица локалне самоуправе, као и органа законодавне власти.[18] **Све јединице локалне самоуправе обухваћене анализом истакле су да су упознате са захтевима програмског буџета, али и да у овом тренутку сви детаљи програмског буџета нису прецизно утврђени**. Остаје посебно питање – на који начин у пракси увезати стратешко и оперативно планирање и планирање програмског буџета. Наиме, стратегија и акциони планови дефинишу главне правце деловања општине или града, смернице развоја, мере и индикативне пројекте. Програмирањем буџета, на основу стратегије и акционих планова, детаљније се утврђују смернице развоја, текуће активности и пројекти у складу са финансијским могућностима.

Када је у питању програмски буџет, велику одговорност ће имати и Стална конференција градова и општина (СКГО). Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу **листе програма и програмских активности униформних за све јединице локалне самоуправе**. Листу утврђује СКГО, у складу с надлежностима јединица локалне самоуправе. У тој листи су за програме и програмске активности утврђени: шифра, назив, сектор коме припадају и сврха. СКГО је на основу Методолошког упутства утврдио и доставио јединицама локалне самоуправе и **листу униформних индикатора**. Применом ових индикатора пружају се подаци о општим достигнућима униформних програма и програмских активности, као и одговарајући статистички подаци. Јединице локалне самоуправе имају обавезу да прате и извештавају о вредностима које се мере утврђеним униформним индикаторима, као део својих редовних обавеза извештавања.[19]

17 Наведени налази потврђени су и у документу „Анализа процеса планирања у градовима и општинама у Републици Србији".

18 Линијски буџет усредсређен је на расходе на основу економске класификације (нпр. плате, потрошни материјал, роба и услуге итд.). Програмски буџет, с друге стране, класификује расходе према мерама и надлежностима корисника буџета, тј. приказује: у које сврхе се средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са стратешким циљевима и какви резултати се остварују. Поред јасније везе између приоритета и буџета, увођењем програмског буџета обезбеђује се и већа транспарентност буџета.

19 Упутство за израду програмског буџета, Министарство финансија, 2014.

5.2. Припрема пројеката и финансирање

Припрему пројеката можемо поделити у две категорије: припрему пројектних апликација за тзв. грант шеме и припрему пројектно-техничке документације за инфраструктурне пројекте којој претходи израда урбанистичке и планске документације.

Када је у питању припрема пројектних апликација, јединице локалне самоуправе се ослањају искључиво на сопствене капацитете, пре свега на канцеларије за локални економски развој, или у појединим случајевима припремају пројекте у сарадњи са регионалним развојним агенцијама, јавним предузећима и другим установама чији је оснивач јединица локалне самоуправе или организацијама цивилног друштва. Уколико се узме у обзир раст броја апликација из позива у позив у оквиру програма прекограничне сарадње, може се закључити да су **јединице локалне самоуправе у завидној мери савладале технику писања пројектних апликација**. Посебно питање представља релевантност тих пројеката, њихови ефекти и одрживост. Међутим, да ова констатација не би навела на погрешан закључак, потребно је указати на неопходност додатног јачања капацитета јединица локалне самоуправе када је у питању управљање пројектима који се финансирају из грант шема, као и инвестиционим пројектима.

С друге стране, када је у питању припрема урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације, уочавају се различита решења. **Када је у питању урбанистичка и планска документација**, поједине јединице локалне самоуправе ослањају се на сопствене капацитете у виду посебних органа (нпр. Завод за урбанизам Новог Сада, Завод за урбанизам града Ниша, Дирекција за изградњу и урбанизам у Крагујевцу, Завод за урбанизам и уређење града Новог Пазара, ЈП „Урбанизам" Сомбор или Дирекција за изградњу општине Пирот), док друге ову документацију припремају ангажујући спољне сараднике путем процедуре јавних набавки (нпр. Београд, Нови Сад, Тутин, Пландиште). **Када је у питању израда пројектно-техничке документације**, ситуација је слична, односно неке јединице локалне самоуправе се ослањају на сопствене капацитете (нпр. Дирекција за изградњу и урбанизам у Тутину или Дирекција за изградњу општине Пирот), док друге ангажују спољне сараднике у складу са својим могућностима (нпр. Београд, Пландиште), а треће комбинују претходна два приступа (нпр. Нови Сад, Ниш и Сомбор).

Као и у случају стратешких докумената, **јединице локалне самоуправе могу се сврстати у три категорије када је у питању идентификација приоритетних инфраструктурних пројеката и примена пратеће методологије**:

- one чије стратегије садрже листу приоритетних инфраструктурних пројеката који су идентификовани сходно одговарајућој методологији (већина општина из узорка). Међутим, на основу спроведених интервјуа произилази да ова методологија у пракси подразумева процену техничке спремности пројеката;
- one чије стратегије садрже приоритетне инфраструктурне пројекте који нису дефинисани сходно одговарајућој методологији већ су изабрани као резултат тренутних приоритета;
- one чије стратегије не садржи приоритетне инфраструктурне пројекте.

Исто тако, уочава се **различит приступ приликом пројекције трошкова за спровођење утврђених програма и пројеката** (пројекција трошкова се наводи у случају нпр. Новог Сада, Тутина, Ниша, Сомбора, Пландишта, Пирота, Новог Пазара, Крагујевца и Новог Београда). Занимљиво је поменути да има оних општина које су примењивале одређену методологију приликом припреме стратешких докумената, а опет нису утврдиле пројекцију трошкова за њихово спровођење (нпр. Барајево), односно оних које нису примењивале методологију приликом припреме стратешких докумената, а утврдиле су пројекцију трошкова за њихово спровођење (нпр. Нови Београд). Посебно питање које се овде не обрађује јесте тачност пројекције трошкова.

Због ограниченог буџета локалне самоуправе, **спровођење стратегија и пројеката умногоме зависи од трансфера са централног нивоа** (15% укупног буџета). **Развојни део буџета локалне самоуправе на годишњем нивоу износи од 0% до 25% укупног буџета** (нпр. развојна компонента буџета не постоји у Барајеву, док се за развојне потребе у Пироту издваја 25%, односно 375 милиона динара).[20] Поред тога, **кредитне способности јединица локалне самоуправе обухваћених анализом изузетно су ограничене или не постоје**.

У овом тренутку, захтеви за претфинансирање и суфинансирање ИПА пројеката крећу се 10–25% укупне вредности појединачног пројекта, а у појединим случајевима и више од тога. Битно је напоменути да се углавном ради о вишегодишњим пројектима, тако да је поменути износ могуће расподелити током периода трајања пројекта. Међутим, у случају претфинансирања[21] сопствена средства морају бити на располагању пре него што новац из фондова ЕУ буде уопште и уплаћен. Прикупљени подаци указују на **ограничен финансијски капацитет локалне самоуправе за претфинансирање и суфинансирање пројеката који се креће на годишњем нивоу од 0,03% до 4% укупног буџета** (нпр. 0,03%, у Пироту, а 4% у Тутину, односно 47 милиона динара).[22] Наведени износи би били довољни да се подржи неколико пројеката у оквиру различитих грант шема (нпр. у оквиру програма прекограничне сарадње), али би било изузетно тешко суфинансирати паралелно неколико пројеката који се финансирају из различитих програма (нпр. програми прекограничне сарадње, активне мере за запошљавање, грант шеме намењене социјалним услугама и спровођење инфраструктурних пројеката). Занимљив податак је да и Београд и Нови Сад не планирају унапред средства за претфинансирање и суфинансирање, већ након закључивања уговора са донатором о финансирању пројекта, а у складу са уговорном обавезом града, средства се планирају и припремају у неопходном износу у буџету за наредну годину или ребалансом буџета. **Финансирање пројеката кроз приватно јавно партнерство ограничено је на појединачне случајеве** (нпр. регионалне депоније или паркинзи). Исто тако, **пројекти који се реализују из више различитих извора**

20 Развојни буџет Пландишта износи 10,35% или 29 милиона динара, Новог –Пазара 14% или 315 милиона динара, Сомбора – 18% или 450 милиона динара, Крагујевца – 21,9% или 1,8 милијарди динара, Ниша – 22,8% или 2,2 милијарде динара, Тутина –24,5% или 236 милиона динара.

21 Што ће приликом коришћења ЕСИ фондова бити најчешћи случај.

22 Крагујевац 0,04%, Нови Пазар 0,8%, Сомбор 2%.

(грант, кредит и национално суфинансирање) ограничени су на појединачне случајеве (нпр. регионална депонија Дубоко у Ужицу).

Један од основних проблема слабе апсорпције фондова ЕУ у државама чланицама ЕУ представља и неспремност пројеката за реализацију, односно недостатак урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације. Трошкови израде пројектно-техничке документације крећу се од 3% до 10% укупне вредности инвестиције. Имајући у виду наведено, запажа се да јединице **локалне самоуправе издвајају скромна финансијска средства за припрему пројектно-техничке документације**, од 0,4% (Пирот 6 милиона динара и Сомбор 10 милиона динара) до 3% (Нови Пазар 70 милиона динара) и само у случају Пландишта 7,5% (14,3 милиона динара) укупног буџета на годишњем нивоу.[23] Илустрације ради, уколико бисмо узели да трошкови израде пројектно-техничке документације коштају просечно 6,5% укупне вредности инвестиције, може се закључити да би у Пироту могла да се изради пројектно-техничка документација за инвестицију у вредности 39 милиона динара, односно око 335.000 евра или у Суботици 65 милиона динара, односно 560.000 евра. Када знамо колико је локална инфраструктура заостала, да свака општина има различите потребе у различитим секторима, од одржавања до изградње нових објеката, јасно је да средства која се издвајају за израду пројектно-техничке документације нису довољна да би се обезбедила висока апсорпција фондова ЕУ, других донатора или међународних финансијских институција. Запажа се да припрема планске документације углавном прати дефинисане приоритетне инфраструктурне пројекте (нпр. Ниш, Тутин, Пирот, Нови Пазар), али има и одступања од ове праксе.

На основу прикупљених података од ресорних министарстава и јавних предузећа, Министарство финансија и привреде, половином 2013. године, припремило је извештај о реализацији пројектних зајмова одобрених Републици Србији од међународних финансијских институција и других страних кредитора. Подаци који су сакупљени указују на то да се улазило у кредитне аранжмане без претходно припремљене пројектно-техничке документације, без решених имовинско-правних питања или, у случају завршених пројеката, без потребних дозвола надлежних органа и томе слично. Од укупно одобрених 4,5 милијарди евра, повучено је око 1,5 милијарди евра (33%). Поред тога, када је у питању реализација бесповратних средстава, приметне су одређене тешкоће у управљању инфраструктурним пројектима.[24]

Документ **„Препреке у развоју инфраструктуре“** који је припремљен у оквиру пројекта „Програм европског партнерства са општинама“, који финансирају ЕУ и Влада Швајцарске, представља анализу изазова у развоју инфраструктуре у 25 општина јужне и југоисточне Србије и једнако је применљив на целу територију Републике Србије. У документу се наводи да планирање уопште, нарочито оно које се односи на реализацију инфраструктурних пројеката кроз планове инвестиција, представља област у којој општинска руководства и стручне службе морају даље да се усаглашавају, и краткорочно и дугорочно. Локалној самоуправи недостаје

23 Крагујевац издваја 0,4%, односно 35 милиона динара, Тутин 0,6%, односно 4,7 милиона динара.

24 Огњен Мирић, *Унапређење система оперативної и стратешкої планирања у Републици Србији,* Европски покрет, 2014.

квалитетна планска документација. На пример, усвојени локални просторни планови, као главни документи у којима се дају смернице за даље планирање, често не одражавају стварне развојне потребе. У случају планова детаљне регулације, они се веома често израђују само када се појави могућности улагања у конкретан пројекат. Коначно, таква ситуација је резултат тога што у општинама не постоје капацитети за израду планске документације, као и финансијских ограничења која их спречавају да повере ове послове трећим лицима. Исто тако, постоје јасне назнаке да је катастар непокретности још једно уско грло у процесу планирања и формулисања инфраструктурних пројеката.[25]

5.3. Институционални капацитети

Стратешко и оперативно планирање, као и управљање пројектима финансираним из фондова ЕУ подразумева и развијене финансијске, техничке и оперативне институционалне капацитете локалне самоуправе. С тим у вези, **велика већина јединица локалне самоуправе има посебне јединице за управљање пројектима које су позициониране у оквиру канцеларија за локални развој** (у случају града Београда Регионална агенција за развој и европске интеграције), док оне које то немају, углавном формирају радне групе за припрему и спровођење пројеката (нпр. Нови Београд) или у зависности од врсте пројекта поверавају његову припрему и спровођење одређеном органу унутар градске/општинске управе (нпр. Крагујевац). Такође, у пракси постоји и мешовити концепт, који комбинује постојање јединица за припрему пројеката и специјализованих радних група (нпр. Ниш). У већини случајева пројекте спроводе канцеларије за локални економски развој самостално или у сарадњи са другим општинским органима, регионалним развојним агенцијама и организацијама цивилног друштва.

Канцеларије за локални развој најчешће се оснивају или као одељења (основне организационе јединице у оквиру управе) или још чешће као одсеци (организационе јединице у оквиру неког одељења – најчешће за финансије и привреду), што је најчешће условљено величином односно потребама локалне самоуправе. Постоји и велика шароликост у пословима које обављају канцеларије за локални економски развој. Условно речено, може се рећи да постоје два екстрема. На једном су канцеларије које делују готово искључиво као јединице за управљање пројектима, а на другом оне које имају шире надлежности, од израде стратешког плана, преко укључености у израду буџета и просторних планова општине до спровођења развојних стратегија.[26]

Број запослених који ради у јединицама за управљање пројектима различит је и зависи од величине јединице локалне самоуправе. Запажа се да је већина запослених у овим јединицама прошла одређену обуку у вези са управљањем пројектима. Међутим, посебно забрињава податак да у **већини јединица локалне**

25 Огњен Мирић, *Унапређење система оперативног и стратешког планирања у Републици Србији,* Европски покрет, 2014.

26 Татијана Павловић Крижанић и Радомир Шовљански, *Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији,* Центар за регионализам, 2010.

самоуправе запослени који раде на пословима управљања пројектима не говоре енглески језик. Неке јединице локалне самоуправе истакле су да ограничење у раду унутрашњих јединица за управљање пројектима представља недостатак запослених грађевинске струке. **Одређене општине се суочавају са флуктуацијом кадрова** (Ниш, Сомбор, Пландиште, Крагујевац) и немају посебне мере задржавања кадрова, док се друге не суочавају са овом појавом (Нови Сад, Тутин, Пирот, Нови Београд и Барајево) иако немају посебне мере задржавања кадрова. У случају Крагујевца, услед недостатка расположивих средстава за развојне пројекте, канцеларија је сведена на ниво службе.

Када су у питању надлежности, запажа се да **у појединим јединицама локалне самоуправе није најјасније дефинисано ко обавља које послове у вези са стратешким и оперативним планирањем, односно управљањем пројектима** (нпр. у Сомбору где постоји Одсек за локални развој, постоје и Развојна агенција града Сомбора, а Сомбор је оснивач и регионалне развојне агенције Бачке, и Агенције за регионални развој АП Војводине). Када је реч о **сарадњи са регионалним развојним агенцијама**, запажа се да су одређене јединице локалне самоуправе успоставиле задовољавајућу сарадњу са регионалним развојним агенцијама (Ниш, Тутин, Сомбор и Нови Пазар), док у неким случајевима сарадња може бити унапређена (Пирот, Нови Сад, Пландиште, Крагујевац, Нови Београд и Барајево).

Модели израде урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације обрађени су детаљније у претходном поглављу. Као генерални закључак може се рећи да се мање општине ослањају на спољне сараднике у складу са својим финансијским могућностима, да градске општине „зависе" од градских органа који се баве пословима пројектовања, док веће општине и градови имају развијене органе за припрему урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације (нпр. Ниш, Сомбор, Пирот, Нови Пазар, Крагујевац). За проблем слабог квалитета документације везан је и проблем слабих капацитета ресорних министарстава, јавних комуналних предузећа и општинске администрације за праћење припреме техничке документације инфраструктурних пројеката.[27]

Део документа у којем је обрађена анализа Закона о буџетском систему детаљније говори о **елементима финансијског управљања и контроле. У овом тренутку, јединице локалне самоуправе не испуњавају поменуте елементе**. У већини јединица не постоји интерни ревизор нити буџетски инспектор (Крагујевац, Тутин, Пландиште, Сомбор), уз изузетак Пирота и Новог Пазара, као и Ниша где постоји буџетска инспекција, када говоримо о анализираном узорку јединица локалне самоуправе, које имају службе интерне ревизије и службе буџетске инспекције. Поре тога, **рад већине општинских органа није регулисан одговарајућим радним процесима (процедурама)**, изузев појединих случајева који су регулисани одређеним упутствима и/или правилницима. У неким јединицама локалне самоуправе формиране су радне групе са задатком да припреме Стратегију управљања ризицима и одговарајуће процедуре. У овом тренутку,

27 Огњен Мирић, *Унапређење система оперативног и стратешког планирања у Републици Србији*, Европски покрет, 2014.

од анализираних јединица локалне самоуправе, једино Пирот има Стратегију управљања ризицима и Упутство за интерну контролу и ревизију. Када су у питању неке градске општине као што је Барајево, оне користе услуге градских служби као што је Служба за интерну ревизију и Служба за буџетску инспекцију Града Београда.



6. Препоруке

У овом делу документа представљене су препоруке које се тичу јединица локалне самоуправе и које произилазе из захтева кохезионе политике, тренутног стања у Републици Србији које се односи на ове захтеве и спроведеног истраживања. Препоруке од интереса за јединице локалне самоуправе такође су намењене како државним органима, имајући у виду њихову улогу у оквиру поглавља 22, тако и самој локалној самоуправи и Сталној конференцији градова и општина, националној асоцијацији локалне самоуправе у Србији. Битно је напоменути да ће ефикасан рад јединица локалне самоуправе додатно бити омогућен уколико ресорна министарства буду доносила прописе којима нису потребна додатна тумачења и унапређивала комуникацију са јединицама локалне самоуправе и одговарала на њихове захтеве у законом прописаним роковима.



Прейоруке за Канцеларију за европске инйеїрације

- Интегрисати препоруке из ове анализе у Мастер план, односно будући акциони план за отварање преговора у вези са поглављем 22.
- За висок ниво искоришћености фондова ЕУ и веће ефекте пројеката потребна је јасна институционална структура и мањи број већих, персонално и финансијски снажнијих институција.
- Утврдити показатеље за утврђивање спремности јединица локалне самоуправе према захтевима кохезионе политике и пратити њихово спровођење.
- Обезбедити повратну информацију јединицама локалне самоуправе током и након процеса програмирања и праћења ИПА.
- Обезбедити формалну примену Методологије за идентификацију и селекцију инфраструктурних пројеката и промовисати начин њене примене.
- Обезбедити одговарајућу техничку помоћ за јединице локалне самоуправе (обука, припрема пројектно-техничке документације, интерна ревизија итд.) приликом планирања међународне развојне помоћи.
- Проверити усклађеност постојеће НУТС класификације са захтевима ЕУ, у сарадњи са Заводом за статистику и министарством задуженим за регионални развој. Истовремено утврдити класификацију која ће омогућити највећу апсорпцију фондова ЕУ.
- Унапредити капацитет запослених у складу са секторским политикама (нпр. државна помоћ, интерна финансијска контрола итд.).
- На интернет презентацији КЕИ поставити кључна документа ЕУ од значаја за планирање и израду стратегија (нпр. „Европа 2020“, секторска документа итд.).
- Редовно обавештавати јединице локалне самоуправе о току преговора о поглављу 22.

– Приликом програмирања фондова ЕУ није довољно водити рачуна о распоређивању средстава како би се осигурала већа реализација, већ би у обзир требало узети и територијалне разлике и препреке које ометају раст у одређеним локалним срединама и регионима.

– Приликом програмирања грант шема размотрити могућност да се унапред одреди износ средстава за јединице локалне самоуправе које не могу да учествују у програмима прекограничне сарадње, будући да су такве јединице локалне самоуправе у значајно неповољнијем положају када је у питању расположивост фондова ЕУ.

– Обратити пажњу да је често национално законодавство потенцијално жариште сукоба са правилима за спровођење фондова ЕУ. С тим у вези, будућа правила би требало да буду јасно дефинисана, посебно она која се односе на државну помоћ, јавне набавке.

Препоруке за Министарство финансија



– За висок ниво искоришћености фондова ЕУ и веће ефекте пројеката потребна је јасна институционална структура и мањи број већих, персонално и финансијски снажнијих институција.

– Издвојити посебна средства у буџету Републике Србије за потребе претфинансирања и суфинансирања пројеката на локалном нивоу (инфраструктурне пројекте, грант шеме и активне мере за запошљавање).

– Приликом планирања буџета повећати средства намењена изради планске и пројектно-техничке документације.

– Утврдити и спровести мере за задржавање кадрова који раде на пословима управљања пројектима на централном и локалном нивоу.

– Пружити подршку јединицама локалне самоуправе у испуњавању захтева финансијског управљања и контроле (нпр. припрема једнообразне структуре процедура).

– Приликом одобрења кредита применити Методологију за идентификацију и селекцију инфраструктурних пројеката која је саставни део документа Потребе Републике Србије за међународну помоћ 2014–2017, са пројекцијама до 2020. године.

Препоруке за министарство задужено за послове локалне самоуправе

– Увести законску обавезу да су јединице локалне самоуправе у обавези да се придржавају одређене форме и структуре стратегија, као и њиховог праћења, вредновања и извештавања о њима. Стратешки оквир требао би да буде једнообразан и у складу са буџетским периодом ЕУ – кровна развојна стратегија за период од седам година (2014–2020), секторски четворогодишњи акциони планови (2014–2017) у складу са потребама локалне самоуправе. Такође, неопходно је да тај методолошки оквир што јасније и практичније повеже стратешко и оперативно планирање

са планирањем програмског буџета укључујући по могућству и процес извештавања који је у многим развијеним земљама интегрисан.

– Успоставити систем стручног усавршавања и обуке запослених на локалном нивоу како би се омогућило њихово оспособљавање између осталог и за припрему и управљање пројектима.

– Створити услове и утврдити мере за задржавање кадрова који раде на пословима управљања пројектима на локалном нивоу.

– Створити законске предуслове за међуопштинску сарадњу како би се поједини послови у надлежности локалне самоуправе обављали кроз удруживање ресурса јединица локалне самоуправе (нпр. припрема и провера квалитета урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације).

Препоруке за министарство задужено за послове регионалног развоја

– Политика регионалног развоја Републике Србије требало би да усвоји секторски приступ као модел.

– Приликом измена и допуна Закона о регионалном развоју или припреме новог Закона о регионалном развоју избећи формирање паралелних структура, нарочито имајући у виду да се институционални оквир за кохезиону политику заснива на структурама за управљање ИПА средствима. Не изједначавати кохезиону политику са политиком регионалног развоја, не предвиђати да ће субјекти регионалног развоја управљати фондовима ЕУ, не предвиђати да ће стратешки оквир за регионални развој представљати полазну основу за програмирање фондова ЕУ.

Препоруке за министарство задужено за привреду

– Унапредити институционални и правни оквир у вези са јавно приватним партнерством.

Препоруке за министарство задужено за урбанизам и грађевину

– Унапредити Закон о планирању и изградњи како би се омогућила примена одређених модерних решења као што је принцип „пројектуј и изгради“ (тзв. жути FIDIC) и поједноставила процедура одобрења пројектно-техничке документације.

– За кључне инфраструктурне пројекте обезбедити подршку током припреме планске и пројектно-техничке документације пре достављања пројекта ревизионој комисији на сагласност.

Препоруке за јединице локалне самоуправе

– Припрема стратегија мора да прати одређен формат и структуру. Стратешки оквир мора да буде једнообразан и да прати буџетски период ЕУ – кровна развојна стратегија за период од седам година (2014–2020),

секторски четворогодишњи акциони планови (2014–2017) у складу са потребама локалне самоуправе, које је могуће ревидирати на годишњем нивоу. Такође, неопходно је да методолошки оквир што јасније и практичније повеже стратешко и оперативно планирање са планирањем програмског буџета укључујући по могућству и процес извештавања који је у многим развијеним земљама интегрисан.

– Примена Методологије за идентификацију и селекцију инфраструктурних пројеката која је саставни део документа Потребе Републике Србије за међународну помоћ 2014–2017, са пројекцијама до 2020. године. У том смислу, потребно је што више идентификованих пројеката уносити у СЛАП базу.

– Формализовати сарадњу са ОЦД и другим заинтересованим странама у вези са планирањем, обуком, финансирањем пројеката итд. Сарадња би могла бити формализована потписивањем споразума о сарадњи и кроз формирање одређених радних група за припрему стратегија и/или пројеката у чијем раду би учествовали и представници ОЦД и других заинтересованих страна.

– Приликом планирања локалног буџета повећати средства намењена изради планске и пројектно-техничке документације.

– На основу процене обима послова, у свим општинама успоставити јединице за управљање пројектима са јасно дефинисаним надлежностима по питању планирања, припреме и спровођења пројеката. Јединице би могле истовремено да обухвате пројекте изградње институција (нпр. грант шеме) и инфраструктурне пројекте, али и да ове две врсте пројеката буду раздвојене у две различите организационе јединице. При томе се мисли на ужи тим стручних особа које би биле упознате са расположивим фондовима, процедурама за развој пројеката и конкурисање за фондове као и процедурама за праћење и извештавање. У зависности од области пројеката, у оквиру локалне самоуправе би се формирали посебни пројектни тимови (чији би рад координирала јединица за управљање пројектима) а који би укључивали релевантне доносиоце одлука и стручњаке запослене у ЈЛС, ЈКП и установама.

– Разграничити надлежности и унапредити сарадњу са регионалним развојним агенцијама (нпр. избећи праксу да се рад регионалних развојних агенција своди искључиво на конкурисање и спровођење пројеката који се финансирају кроз грант шеме).

– Створити законске предуслове за међуопштинску сарадњу како би се поједини послови у надлежности локалне самоуправе обављали кроз удруживање ресурса јединица локалне самоуправе (нпр. припрема и провера квалитета урбанистичке, планске и пројектно-техничке документације).

Препоруке за Сталну конференцију градова и општина

– Ревидирати постојећу методологију за израду кровне (свеобухватне) стратегије на локалном нивоу у сарадњи са надлежним министарством како би се ускладила са методологијом на централном нивоу која ће се припремити током 2015. године. Поред усаглашавања временског

оквира на које би стратегија требало да се односи и садржине (структура документа, индикатори итд.), методологија би требало да обухвати и процес израде стратегија (нпр. формирање радне групе, приоритизација, консултације са партнерима итд.), везе са процесом програмског буџетирања као и начин њиховог праћења, вредновања и извештавања о оствареним резултатима и тешкоћама у спровођењу.

– Припремити препоруке за поштовање принципа партнерства на локалном нивоу како између јединица локалне самоуправе, тако и између јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва.

– Наставити са реализацијом програма обуке за примену програмског буџета и програм унапређивати за сваки буџетски циклус у складу са идентификованим недостацима и добрим праксама из претходног буџетског циклуса.

– Утврдити програм обуке (и спровести га) који ће одговарати фазама испуњења активности из Мастер плана за поглавље 22.

– Обезбедити одговарајућу техничку помоћ за јединице локалне самоуправе (обука, припрема пројектно-техничке документације, СЛАП база, интерна ревизија итд.) приликом планирања међународне развојне помоћи.

7. Закључак

Процес преговора у вези са поглављем 22 биће организован око неколико кључних области, а то су: законодавни оквир, институционални оквир, административни капацитет, програмирање, мониторинг и вредновање и финансијско управљање, контрола и ревизија. С тим у вези, закључци ове анализе пратиће структуру поглавља 22.

Изазови са којима ће се Република Србија сусрести у оквиру поглавља 22 могу се сврстати у неколико група. Потребно је што је пре могуће уклопити се у начин и логику планирања кохезионе политике, обезбедити квалитетно вишегодишње стратешко програмирање, посебно израду стратешки важних пројеката. Потребно је такође **обезбедити делотворне механизме планирања и спровођења кохезионе политике**, како између државних органа на централном нивоу, тако и између државних органа на централном и покрајинском нивоу и јединица локалне самоуправе. **Људски ресурси** су посебно важни јер ће у наредном периоду бити забележена флуктуација кадра који ради на пословима управљања пројектима, те је нужно **дефинисати и применити механизме задржавања образованих и обучених државних службеника на централном, покрајинском и локалном нивоу**. Јединице локалне самоуправе, као имплементатори пројеката већ сада се налазе у ситуацији да не могу да обезбеде средства за суфинансирање и/или претфинансирање пројеката. Из тог разлога неопходно је **обезбедити комплементарност између националних приоритета и приоритета кохезионе политике, те самим тим и комплементарност различитих извора финансирања**.

Из анализе јасно проистиче да су јединице локалне самоуправе, у овој фази када су им на располагању ИПА и буџетска средства, различито приступиле одређеним решењима у оквиру области које регулишу поглавље 22, што ће, уколико се не унапреди, несумњиво отежати апсорпцију постприступних средстава. Такође, мање јединице локалне самоуправе имају ограничен капацитет да успешно преузму и обављају развојну функцију коју намећу захтевна и комплексна правила поглавља 22. Исто тако, у малим јединицама локалне самоуправе организације цивилног друштва су слабије развијене и нису у стању да се активно укључе у комплексна правила поглавља 22.

Законодавни оквир

Законодавни оквир поглавља 22 састоји се од уредби које не захтевају пренос у домаће законодавство. Уредбе дефинишу правила за управљање структурним и инвестиционим фондовима која морају да се примене у државама чланицама. Законодавни оквир државе чланице мора да омогући вишегодишње планирање, национално суфинансирање (укључујући и суфинансирање на локалном нивоу), добру и ефикасну финансијску контролу и ревизију. Поред тога, држава чланица мора да поштује правила приликом одабира и спровођења пројеката, правила јавних набавки, конкуренције, заштите животне средине и забране дискриминације.

Закључак:

- Свака држава чланица самостално одлучује на који начин ће уредбе које регулишу правила за управљање структурним и инвестициони фондовима бити „интегрисане“ у национални систем (нпр. у виду закона и/или подзаконских аката и процедура).
- Правни оквир у појединим секторима мора да узме у обзир специфичности кохезионе политике (нпр. неопходност претфинансирања пројеката; захтеви у погледу процене утицаја на животну средину), као што кохезиона политика мора да узме у обзир специфичности одређених секторских политика због чега се и инсистира на испуњавању одговарајућих секторских или тематских предуслова (попут доношења одговарајућих секторских стратешких политика/докумената).
- Јединице локалне самоуправе биће „изложене“ начину на који ће надлежни органи уредити примену уредби за управљање структурним и инвестиционим фондовима, те се од њих очекује да практично искуство са терена пренесу доносиоцима одлука како би законодавни оквир омогућио ефикасно и ефективно спровођење пројеката.

Институционални оквир

У погледу институционалног оквира држава чланица је у обавези да успостави одговарајући систем за управљање и контролу. Иако важећи прописи омогућавају да обављање одговарајућих функција (попут тела за управљање и тела за одобравање) буде у надлежности структура на регионалном и локалном нивоу, искуство пре свега нових држава чланица указује на потребу да се обављање ових послова повери институцијама на централном нивоу. Поред (вертикалне) поделе надлежности на то свакако утиче и чињеница да овај систем настаје надоградњом система за управљање претприступним средствима чију окосницу чине институције на централном нивоу са вишегодишњим искуством управљања и контроле.

Ипак, чињеница је да апсорпција фондова у великој мери зависи и од припремљености пројеката и капацитета за њихово управљање и спровођење, као и од успостављеног и одрживог институционалног и административног оквира на локалном нивоу за ове потребе.

Закључак:

- Кључни носиоци функција у оквиру система управљања и контроле постприступним фондовима биће националне институције које су до сада биле укључене у систем управљања и контроле претприступним фондовима.
- Неопходно је успоставити стабилан и одржив институционални оквир на локалном нивоу са јасно утврђеним надлежностима који обезбеђује и гарантује ефикасно извршење поступака и процеса којима се омогућава управљање односно припрема и спровођење приоритетних пројеката на локалном нивоу.
- Једно од основних начела кохезионе политике јесте партнерство,

укључујући партнерство између централног и локалног нивоа. У пракси ово партнерство требало би да буде и на одређен начин институционализовано. Механизам сарадње између СКГО и Канцеларије за европске интеграције кроз СЕКО механизам чини се као добар модел.

Административни капацитети

У погледу административних капацитета државе чланице су у обавези да осигурају људске ресурсе односно довољан број кадрова који су обучени да у складу са одговарајућим правилима и процедурама управљају програмима и пројектима. С тим у вези од посебног значаја је очување административних капацитета развојем политике задржавања кадрова како би се спречио одлив обучених и оспособљених кадрова из система управљања програмима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова. Такође, од изузетне важности је оспособити потенцијалне апликанте односно кориснике, укључујући у том смислу и службенике на локалном нивоу, да учествују у процесима управљања с посебним акцентом на управљање пројектима.

Закључак:

- Неопходно је успоставити стабилан и одржив систем обуке и стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе који су ангажовани на пословима у вези са управљањем програмима и пројектима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова.
- Јединице локалне самоуправе морају да поседују одговарајуће административне капацитете односно довољан број обучених кадрова за учешће у процесу програмирања и праћења спровођења програма, односно капацитете за развој и спровођење појединачних пројеката.
- Јединице локалне самоуправе морају да развију одговарајуће инструменте и мере политике задржавања кадрова како би се дугорочно оспособиле за спровођење или учешће у спровођењу одговарајућих процедура управљања програмима/пројектима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова.
- Неопходно је додатно јачање културе партнерства и сарадње између јединица локалне самоуправе, као и између јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва.

Програмирање

Процес програмирања обухвата израду вишегодишњих програмских докумената (Споразум о партнерству и Оперативни програми). Државе чланице су у обавези да организују широк процес консултација (принцип партнерства) приликом израде ових докумената. Исто тако, државе чланице су у обавези да обезбеде довољан број спремних пројеката како би се осигурала апсорпција опредељених средстава. Како би се обезбедила комплементарност између секторских и локалних приоритета, неопходно је да и стратегије локалног економског развоја прате динамику и логику вишегодишњих програмских докумената.

***Закључак*:**

- Јединице локалне самоуправе активно учествују у процесу програмирања ИПА 2 кроз учешће СКГО у секторским радним групама за програмирање. Ову праксу требало би проширити и у пракси на праћење ИПА програма и пројеката.
- У овом тренутку не постоји довољан број спремних пројеката како би се осигурала апсорпција опредељених средстава. Поред недостатка средстава за припрему пројектно-техничке документације, додатан проблем представља ограничено знање у локалној самоуправи у вези са припремом пројектно-техничке документације за инфраструктурне пројекте, као и недостатак урбанистичко планске документације. Посебну пажњу у наредном периоду требало би посветити решавању ових недостатака.
- У овом тренутку комплементарност између секторских и локалних приоритета није обезбеђена. Унапред израђени дугорочни и средњорочни планови и осмишљени и спремни пројекти темељ су успешне апсорпције ЕУ средстава и бржег економског развоја. На овај начин омогућава се комплементарност између два приступа „одозго надоле" и „одоздо нагоре".
- Сарадња између различитих нивоа власти кључна је за бољу примену средстава ЕУ и за постизање програмских циљева, па би и даље требало активно подржавати јачање ове сарадње.

Праћење и вредновање

Систем праћења и вредновања подразумева успостављање структура и процеса за праћење програма и пројеката финансираних из структурних и инвестиционих фондова, независно *ex-ante*, *mid-term* и *ex-post* вредновање програма и пројеката, као и развој компјутеризованог информационог система за праћење (*Management Information System* – MIS).

Закључак:

- Структуре које ће бити успостављене за праћење програма и пројеката подразумевају одговарајуће радне групе за праћење (*monitoring committees*). Неопходно је обезбедити учешће јединица локалне самоуправе у раду ових радних група (нпр. кроз учешће СКГО).
- Јединице локалне самоуправе требало би да организују систем праћења и вредновања сопствених стратегија, програма и пројеката како би додатно допринеле ефективности и ефикасности мера које предузимају и како би обезбедиле већу комплементарност са мерама на централном нивоу.

Финансијско управљање, контрола и ревизија

Државе кандидати за чланство у ЕУ морају усвојити међународне стандарде интерне контроле у јавном сектору, као и стандарде екстерне ревизије који су дефинисани

од стране Међународне организације врховних ревизорских институција[28]. Закон о буџетском систему садржи одредбе које се односе на кључне компоненте система интерне финансијске контроле у јавном сектору – *Public Internal Financial Control* (PIFC) – укључујући финансијско управљање и контролу, као и интерну ревизију.

Закључак:

- Сви корисници јавних средстава, па самим тим и органи на централном, регионалном и локалном нивоу, у обавези су да успоставе и одржавају систем финансијског управљања и контроле.
- Сви корисници јавних средстава, укључујући и органе на локалном нивоу, у обавези су да успоставе функцију интерне ревизије, за шта ће бити неопходна додатна подршка у изградњи капацитета ЈЛС.



28 INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions

Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ

Методолошки приступ израде анализе заснивање се на следећим основним корацима:

- Анализа званичних докумената
- Израда критеријума за одабир општина
- Одабир пилот-општина на основу утврђених критеријума
- Израда упитника и његова обрада након прикупљених одговора
- Организовање интервјуа са одређеним бројем општина
- Сумирање налаза и предлог препорука

Анализа званичних докумената обухватиће стратегије, законе, извештаје (нпр. ИПА Оквирни споразум, Мастер план за поглавље 22, Извештај о напретку итд.), као и искуства различитих пројеката који су финансирани средствима међународне развојне помоћи. Анализа ће обухватити идентификацију захтева ЕУ у вези са поглављем 22, анализу постојећег стања у Републици Србији, предности и недостатке у вези са захтевима поглавља 22, као и везу захтева и тренутног стања у јединицама локалне самоуправе. Поред тога, аутори ће на одговарајући начин анализирати упоредна искуства одређеног броја држава чланица.



Аутори ће припремити критеријуме за одабир општина које ће бити обухваћене овом анализом. Критеријуми ће бити груписани у четири категорије:

а) географски положај;

б) степен развијености;

в) укупан број становника и

г) доступност и/или претходна искуства у пројектима финансираним из фондова ЕУ.

Аутори ће припремити упитник који ће обухватити питања за јединице локалне самоуправе у вези са стратешким планирањем, финансирањем приоритета/пројеката, припремом и спровођењем пројеката и организационом структуром и људским капацитетима. Одговори на питања из упитника послужиће за утврђивање тренутног стања у јединицама локалне самоуправе у вези са захтевима поглавља 22. Након обраде одговора на питања аутори ће спровести интервјуе у одређеном броју градова/општина како би се утврдила веродостојност налаза, односно утврдиле додатне чињенице неопходне за утврђивање тренутног стања и формулисање препорука.

На основу претходно спроведених корака аутори ће припремити документ „Анализа утицаја процеса приступања Европској унији на локалну самоуправу у контексту кохезионе политике ЕУ" која ће обухватити:

а) уводни део;

б) анализу стратешког и правног оквира ЕУ у области кохезионе политике ЕУ;

в) анализу стратешког и правног оквира Републике Србије од значаја за кохезиону политику;

г) анализу утицаја процеса прилагођавања захтевима кохезионе политике ЕУ на надлежности и капацитете локалне самоуправе;

д) закључак са кључним препорукама и

ђ) анексе.

Објављивање ове анализе омогућиће да она постане доступна широј јавности, а пре свега јединицама локалне самоуправе и државним органима, као што су ресорна министарства и Канцеларија за европске интеграције Владе РС, односно организацијама цивилног друштва заинтересованим за реформу јавне управе. Очекује се да се тиме доприносе повећаном знању и свести о значају кохезионе политике и њеној нераскидивој вези са стратешким планирањем, планирањем буџета, пројектним управљањем, као и одговарајућим институционалним оквиром и људским ресурсима који су потребни за њену пуну примену како на централном, тако и на покрајинском, градском и општинском нивоу.

Критеријуми за одабир пилот-општина

Географски положај

- Опис критеријума: Одабрати најмање две општине и два града из сваког од статистичких региона на НУТС 2 нивоу.
- Релевантност критеријума: Фондови ЕУ намењени целокупној територији Републике Србије. С друге стране, Републику Србију карактеришу изузетно високе регионалне разлике како између градских и руралних средина, тако и између самих статистичких региона, односно општина/градова.



Степен развијености

- Опис критеријума: У сваком од статистичких региона одабрати општине/градове који се разликују према степену развијености у складу са Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2013. годину („Службени гласник РС“, бр. 62/2013), при томе изабрати најмање једну општину из четврте групе развијености.
- Релевантност критеријума: Један од основних критеријума за алокацију и намену постприступних фондова јесте степен развијености одређеног региона. Поред тога, општине/градови који се разликују у степену развијености показују значајне дивергенције како у проблемима са којима се суочавају, тако и са потенцијалима за развој.

Укупан број становника

- Опис критеријума: Из сваког статистичког региона одабрати најмање једну општину чији је број становника мањи од 50.000 у складу са подацима из последњег пописа.
- Релевантност критеријума: Величина општине опредељује и величину администрације, па самим тим и капацитет за обављање административних послова, а нарочито захтевних послова у вези са пројектним управљањем.

Доступност и/или претходна искуства у пројектима финансираним из фондова ЕУ

- Опис критеријума: Одабрати општине/градове који су имали могућност да конкуришу за фондове ЕУ и искуства у коришћењу пројеката финансираних из фондова ЕУ.

– Релевантност критеријума: Општине/градови који су имали могућности да конкуришу за фондове ЕУ, односно да буду корисници пројеката који се финансирају из фондова ЕУ или да директно управљају пројектима који су финансирани из фондова ЕУ упознати са правилима и захтевима фондова ЕУ и квалитетније могу да дају допринос у изради анализе.

Предложене општине/градови:

1. Београд
    а. Вождовац
    б. Нови Београд
    в. Барајево
2. Сомбор
3. Вршац
4. Сремска Митровица
5. Пландиште
6. Крагујевац
7. Бајина Башта
8. Нови Пазар
9. Тутин
10. Зајечар
11. Лесковац
12. Пирот
13. Бабушница

Р. бр.	Општина/град	Укупан бр. становника[1]	Степен развијености[2]	Фондови ЕУ, доступност/искуства
БЕОГРАДСКИ РЕГИОН				
1.	Београд	1.639.121	Прва група	Транснационални програми, набавка опреме
2.	Вождовац	157.152	Градска општина	
3.	Нови Београд	212.104	Градска општина	
4.	Барајево	27.036	Градска општина	
РЕГИОН ВОЈВОДИНЕ				
5.	Сомбор	85.569	Друга група	Прекогранична сарадња итд.
6.	Вршац	51.217	Прва група	Прекогранична сарадња, научно-технолошки парк итд.
7.	Сремска Митровица	79.773	Друга група	Прекогранична сарадња, регионална депонија итд.
8.	Пландиште	11.334	Четврта група	Прекогранична сарадња, станоградња
ШУМАДИЈА И ЗАПАДНА СРБИЈА				
9.	Крагујевац	177.468	Прва група	Транснационални програми, развој предузетништва
10.	Бајина Башта	26.043	Трећа група	Прекогранична сарадња, регионална депонија итд.
11.	Нови Пазар	92.766	Трећа група	Прекогранична сарадња, спортска хала
12.	Тутин	30.770	Четврта група/ Девастирано подручје	Прекогранична сарадња, реконструкција школе
ЈУЖНА И ИСТОЧНА СРБИЈА				
13.	Зајечар	58.547	Друга група	Прекогранична сарадња
14.	Лесковац	143.962	Трећа група	Прекогранична сарадња, пречишћавање отпадних вода
15.	Пирот	57.911	Друга група	Прекогранична сарадња, регионална депонија
16.	Бабушница	12.259	Четврта група/ Девастирано подручје	Прекогранична сарадња, управљање отпадом
КОСОВО И МЕТОХИЈА[3]				

1 Попис становништва, домаћинстава и станова у Републици Србији 2011, Републички завод за статистику (2011).
2 Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2013. годину („Службени гласник РС“, бр. 62/2013).
3 У складу са Законом о регионалним развојем („Службени гласник РС”, бр. 51/2009 и 30/2010) Косово и Метохија је један од статистичких региона. Међутим, како је територија Косова и Метохије под привременом административном управом, Анализа не обухвата општине/градове на територији Косова и Метохије.

Упитник за истраживање у пилот општинама

Област регионалне (кохезионе) политике ЕУ

УПИТНИК

Упитник садржи листу питања која су груписана у три категорије. У прву групу питања спадају она која се односе на важећи стратешки оквир; у другу групу спадају питања која се односе на начин финансирања стратешки дефинисаних приоритета или пројеката и у трећој групи су питања која се односе на организациони модел и капацитет локалних администрација за потребе припреме и спровођења приоритетних пројеката.

Упитник се попуњава навођењем одговора или обележавањем једног од понуђених одговора.

I Стратешки оквир



1. **Молимо вас наведите имена и временски обухват важећих стратешких докумената усвојених од стране ваше локалне самоуправе који одређују правац и приоритете развоја у наредном периоду?**

2. **Да ли сте при изради стратешких докумената користили неку стандардизовану методологију (нпр. Методологија израде стратегије локалног одрживог развоја која је развијена од стране СКГО)?**

3. **У случају да постоји више стратешких докумената ко је (наведите орган/јединицу или одговорно лице у општини/граду) одговоран да утврди приоритете и обезбеди њихову усклађеност? На који начин се обезбеђује њихова усклађеност?**

4. **Да ли овај/ове документе прати/е акциони/оперативни планови?**

   ДА

   НЕ

5. **Уколико је одговор позитиван да ли су они једногодишњи или вишегодишњи?**

   ДА

   НЕ

   (наведите број година покривених акционим планом)

6. **На који начин је приликом израде овог/ових стратешких докумената осигурана усклађеност између приоритета на централном/покрајинском и локалном нивоу?**



7. **Да ли сте увидели потребу да представници централних/покрајинских органа власти узму учешће у изради ових докумената ?**

   ДА

   НЕ

8. **Уколико је претходни одговор потврдан, да ли сте позвали представнике централних/покрајинских органа власти да узму учешће у изради ових докумената?**

9. **Да ли сте приликом израде ових докумената водили рачуна о документима и приоритетима Европске уније исказаним њеним стратешким документима?**

   ДА

   НЕ

10. **Уколико је одговор позитиван молимо вас да наведете о којим документима је реч?**

11. Да ли је ваш/а град/општина користила техничку помоћ приликом израде овог/ових стратешких докумената?

ДА

НЕ

12. Уколико је одговор позитиван молимо вас да наведете из ког пројекта и из ког извора је овај пројекат финансиран?

_____

_____

_____

_____

13. Да ли сте приликом израде поменутих стратешких докумената консултовали организације цивилног друштва, привредни сектор и друге релевантне актере на локалном нивоу?

ДА

НЕ



14. Да ли је стратешким документом/има јасно дефинисан процес праћења спровођења овог/их стратешких докумената?

ДА

НЕ

15. Да ли је исход овог процеса праћења заправо извештај о оствареним резултатима?

ДА

НЕ

16. Постоји ли стандардизован формат и динамика извештавања?

ДА

НЕ

17. Да ли се организује процес *ex-ante*, средњорочне или *ex-post* евалуације стратешких докумената?

ДА

НЕ

18. Уколико је одговор позитиван да ли се резултати и препоруке из евалуационог извештаја интегришу у стратешке документе приликом њихове ревизије или доношења нових докумената?

ДА

НЕ

19. **Да ли овај/и стратешки документи садрже листу приоритетних (инфраструктурних) пројеката?**

ДА

НЕ

20. **Уколико је одговор позитиван да ли је ова листа развијена као последица примене одређене методологије за приоритизацију?**

ДА

НЕ

21. **Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом припреме стратешких докумената.**

II *Финансирање реализације приоритета и пројеката*

1. **Да ли претходно поменути статешки документ/и садрже пројекцију трошкова те извора финансирања његове/ове реализације?**

ДА

НЕ

2. **Да ли се међу изворима налазе и међународни извори финансирања (кредити и бесповратна средства)?**

ДА

НЕ

3. **Колики је кредитни капацитет вашег града/општине у овом моменту?**

4. **Колико износи део годишњег буџета ваше ЈЛС који се може одредити као развојни? Колики је то проценат у односу на укупни буџет ваше ЈЛС?**

5. **Да ли и у којој мери евентуални ребаланс буџета на централном нивоу (а који може утицати и на износ трансфера) утице на износ издвајања на развојни део буџета?**

6. **Да ли постоје критеријуми на основу којих се ЈЛС опредељује за узимање кредита за потребе реализације приоритетних пројеката?**

   ДА

   НЕ



7. **Уколико је одговор позитиван да ли се можда користи метод анализе трошкова и добити (cost-benefit analysis) као један од инструмената одлучивања или неки други метод и који?**

8. **Постоји ли у вашој ЈЛС опредељен износ средстава у буџету за предфинанисирање или суфинансирање пројеката?**

   ДА

   НЕ

9. **Уколико је одговор на претходно питање позитиван колики је то проценат у односу на укупни буџет ваше ЈЛС?**

10. **Колико средстава у буџету издвајате за израду планске и пројектно техничке документације? Колики је то проценат у односу на укупни буџет ваше ЈЛС?**

11. Да ли је ваша ЈЛС упозната са захтевима програмског буџета?

ДА

НЕ

12. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом израде буџета а затим и приликом његовог извршења?

III Припрема пројеката и организациона структура

13. Да ли се приликом припреме пројеката за позиве за достављање предлога пројеката (грант шеме) ваша ЈЛС ослања претежно властите административне капацитете или пак техничку помоћ (уколико да наведите врсту техничке помоћи)?

14. Постоји ли у вашој локалној администрацији јединица за припрему пројеката или је припрема организована на *ad-hoc* принципу у зависности од позива (грант шеме) и врсте пројекта? Уколико не постоји јединица за припрему пројеката, молимо вас да наведете која унутрашња јединица најчешће координира ове активности?

15. Уколико у вашој локалној администрацији постоји јединица за припрему пројеката молимо вас да прецизирате у оквиру које шире јединице је она систематизована и коме одговара за свој рад?

16. **Уколио је одговор на питање број 14 позитиван да ли је иста јединица задужена и за спровођење пројеката? Уколико то није случај молимо вас да наведете ко је задужен за спровођење?**

17. **У случају да имате јединицу за припрему пројеката колико је стално или повремено запослених? Наведите тачан број стално и/или повремено запослених.**



18. **Колики број запослених у овој јединици прошао обуку у вези са пројектним управљањем? Да ли је реч о програмима који су финансирани из средстава међународне помоћи или се пак средства претежно издвајају из средства буџета?**

19. **Колики број запослених у овој јединици говори енглески језик?**

20. **Да ли се суочавате са флуктуацијом кадрова? Ако је одговор позитиван постоје ли инструменти/политика задржавања кадрова?**

21. **У случају инфраструктурних пројеката (нпр. изградња регионалне депоније), да ли јединица за припрему пројеката ваше ЈЛС има одређене надлежности над јавним предузећем одговорним за управљање објектом који ће бити изграђен?**

22. **Колико сте пројеката и које укупне вредности у периоду од 2007-2013. финансирали из међународних извора (кредити или бесповратна средства)? Колико је од наведених пројеката и које вредности је финансирано из средстава претприступне помоћи ЕУ, Колико од наведних пројеката и које вредности сте финансирали из средстава ЕУ у оквиру програма прекограничне сарадње?**

23. **У којој мери се разматра реализација приоритетних пројеката у сарадњи са другим заинтересованим странама? Привредним субјектима кроз модел јавно приватног партнерства или другим општинама кроз међуопштинску сарадњу (нпр. регионалне депоније или системи за пречишћавање отпадних вода)?**

24. **У којој мери се у процесу припреме (инфраструктурних) пројеката ослањате на капацитете државних/покрајинских органа? Уколико је одговор позитиван којих најчешће?**

25. **У којој мери се у процесу припреме пројеката ослањате на капацитете регионалне развојне агенције (РРА)? Какву врсту пројеката припремате у сарадњи са РРА? Да ли је сарадња у конкретном случају са РРА дефинисана неким споразумом или процедурама? Сматрате ли да РРА могу имати значајнију улогу у овом процесу?**

26. **На који начин се у процесу припреме и извођења пројеката ослањате на капацитете Сталне конференције градова и општина?**



27. **У којој мери се у процесу припреме пројеката ослањате на капацитете организација цивилног друштва (ОЦД)? Какву врсту пројеката припремате у сарадњи са ОЦД? Да ли је сарадња са ОЦД дефинисана неким споразумом или процедурама? Сматрате ли да ОЦД могу имати значајнију улогу у овом процесу?**

28. **Да ли у вашој ЈЛС постоји орган/јединица задужена за израду планске документације? Уколико не постоји, како организујете и финансирате израду планске документације?**

29. **Да ли у вашој ЈЛС постоји орган/јединица задужена за израду пројектно-техничке документације? Уколико не постоји како организујете и финансирате израду пројектно техничке документације?**

30. **Да ли израда планске документације прати унапред дефинисане приоритетне инфраструктурне пројекте или се ова документација припрема по потреби након што се утврди инвеститор и/или пројекат?**

31. **Наведите предности и недостатке СЛАП базе података.**



32. **Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом припреме инфраструктурних пројека.**

33. **Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом спровођења инфраструктурних пројеката. Наведите највеће недостатке ваше организационе структуре задужене за припрему и спровођење пројеката.**

34. **Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом припреме грант апликација.**

35. Наведите најчешће тешкоће са којима се суочавате приликом спровођења пројеката који се финансирају из грант шема.



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област пољопривреде и руралног развоја

Бранислав Милић
ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager
(Phd Candidate, University of Bologna)

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област пољопривреде и руралног развоја



Бранислав Милић
ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager
(Phd Candidate, University of Bologna)

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА 4

1. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ – ЕВРОПСКА УНИЈА (ЕУ) 5

2. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ – СРБИЈА 7

3. ПОЉОПРИВРЕДА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ – УСКЛАЂЕНОСТ СРБИЈЕ СА ЕУ 10

3.1. Анализа усклађености националних прописа са директивама ЕУ 11

4. УЛОГА ПОДНАЦИОНАЛНИХ НИВОА ВЛАСТИ – УЛОГА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА 15

5. МЕТОДОЛОГИЈА 17

5.1 Модел 18

5.2 Критеријуми за одабир ЛС 20

6. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА 22

6.1. Утицај локалне самоуправе на територијални капитал 22

6.2. Капацитети ЛС за надлежности у области руралног развоја 25

6.2.1. Институционална димензија 26

6.2.2 Административна димензија 27

6.2.3 Финансијска димензија 30

7. ЗАКЉУЧАК 31

8. ПРЕПОРУКЕ 32

8.1. Препоруке за ЛС 32

8.2. Препоруке за СКГО 35

8.3. Препоруке за МПШВ 38

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 39

МЕТОДОЛОГИЈА 40

КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДАБИР ПИЛОТ ОПШТИНА: 42

ИНДИКАТОРИ ЗА АНАЛИЗУ ПИЛОТ ОПШТИНА: 43

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА 44

Листа скраћеница

БДП – **Б**руто **д**омаћи **п**роизвод

DEFRA – Одељење Владе Велике Британије за животну средину, храну и послове који се односе на рурална подручја (енг. ***D**epartment for **E**nvironment, **F**ood and **R**ural **A**ffairs*)

EAFRD – Европски пољопривредни фонд за рурални развој (енг. ***E**uropean **A**gricultural **F**und for **R**ural **D**evelopment*)

ЕК – Европска **к**омисија (енг. ***E**uropean **C**omission*)

ЕУ – **Е**вропска **У**нија

ЗПП – **З**аједничка **п**ољопривредна **п**олитика (ЕУ) (енг. ***C**ommon **A**gricultural **P**olicy*)

ИПАРД – Инструмент за претприступну помоћ за рурални развој (енг. ***I**nstrument for **P**re-Accession **A**ssistance – **R**ural **D**evelopment*)

LEADER – четврта оса подршке у оквиру Стуба II ЗПП (фр. ***L**iaison **E**ntre **A**ctions de **D**éveloppement **R**ural*)

ЛС – **Л**окална **с**амоуправа

МК – **М**есна **к**анцеларија

МПШВ – Министарство **п**ољопривреде, **ш**умарства и **в**одопривреде

МЗ – **М**есна **з**аједница

ОЕЦД – Организација за економску сарадњу и развој (енг. **O**rganisation for **E**conomic **C**ooperation and **D**evelopment)

ПРР – Политика **р**уралног **р**азвоја

РЗС – **Р**епублички **з**авод за **с**татистику

СКГО – **С**тална **к**онференција **г**радова и **о**пштина

СТО – **С**ветска **т**рговинска **о**рганизација (eng. ***W**orld **T**rade **O**rganisation*)

WFD – Оквирна директива о водама – директива која регулише правни оквир за водне ресурсе ЕУ (енг. ***W**ater **F**ramework **D**irective*)

1. Пољопривреда и рурални развој – Европска Унија (ЕУ)

Руралне области ЕУ генеришу 45% новостворене вредности, запошљавају 53% укупно радно ангажованог становништва, више од 56% популације живи у руралним областима, које обухватају више од 91% територије ЕУ.

Постојећи модел заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП) има правну и буџетску основу до 2013. године, а у току су завршне припреме за нови предлог за период од 2013. до 2020. У новом програмском периоду очекују се значајније промене (Табела 1). Основна питања око којих се расправља у процесу редефинисања ЗПП односе се на циљеве које ЕУ жели да достигне овом политиком и на то какве и које мере изабрати како би се остварили дефинисани циљеви. Када је реч о буџету, поставља се питање који је оптималан обим средстава за финансирање ЗПП и какав однос треба да буде између заједничког и националног финансирања.

Табела 1: Правац у коме ће се кретати ЗПП у периоду 2014–2020.

Стуб 1 – Директна плаћања
РЕДИЗАЈН Карактеристике: • Тзв. *Basic Payment Scheme* (за ову сврху ће се морати определити до 70% укупног националног буџета) замениће тзв. *Single Payment Scheme* , који се примењују у државама чланицама ЕУ. • Тзв. зелено плаћање увешће се као обавезно за све чланице ЕУ. За ове сврхе, државе чланице ЕУ мораће да определе до 30% укупног националног буџета. • До 5% националног буџета мора да се определи за подручја са природним ограничењима за производњу. • До 2% националног буџета мора да се определи за подршку младим фармерима (млађима од 40 година) за првих 5 година. • До 10% националног буџета мора да се определи за подршку тзв. малим (од 500 € до 1 000 € годишње). • До 5% националног буџета може да буде издвојено за подршку специфичним врстама производње или одређеним пољопривредним системима који се суочавају са потешкоћама или имају посебан социо-економски значај.

Стуб 2 – Рурални развој

РЕДИЗАЈН

Карактеристике:

- Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*EAFRD*) биће саставни део новог заједничког стратешког оквира са другим европским фондовима намењеним економском развоју.
- Уместо четири осе, рурални развој ће се подржавати преко шест приоритета, у којима ће државе чланице бити у обавези да достигну циљеве.
- Најмање 25% укупног буџета за рурални развој мора да буде алоцирано за унапређење управљања земљиштем и климатске промене, укључујући органску производњу.
- Први сет интервенција односи се на подстицање иновативности и знања, као и на значај саветодавних сервиса у развоју иновативности.
- Други сет интервенција односиће се на подршку унапређењу квалитета пољопривредних и прехрамбених производа, као и на подршку подручјима са природним или неким другим ограничењима.
- Подршка мерама обнове производних потенцијала угрожених националним катастрофама .
- Увођење мера које се односе на компензације штета и пропуштених прихода због примене мреже Натура 2000 и Оквирне директиве о водама (*WFD*).
- Увођење мера које се односе на компензације пропуштених прихода због примене виших стандарда добробити животиња.
- Мере које се односе на управљање ризицима насталим у ланцу снабдевања храном, као последица климатских услова, болести животиња, несигурности тржишта.
- Мере које имају за циљ да обнове и заштите екосистем који је зависан од пољопривреде и шумарства.
- Мере које су од значаја за социјалну инклузију, смањење сиромаштва и економски развој, укључујући подршку за развој основних сервиса .
- *LEADER* – најмање 5% укупног националног буџета намењеног руралном развоју мора да буде алоцирано за подршку *LEADER*-у.

Извор: Систематизација аутора на основу: A. Matthews – *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development: A Review of Legislative Proposals*

2. Пољопривреда и рурални развој – Србија

Србија је једна од најаграрнијих земаља у Европи са монофункционалном и традиционалном производњом. Према званичним статистичким подацима, пољопривреда је 2000. године у бруто домаћем производу учествовала са 18,2%. Једино је прерађивачка индустрија са 21,7% била делатност са већим учешћем у бруто домаћем производу (БДП). Године 2010. пољопривреда учествује у БДП са само 8,5%, чиме представља делатност са највећим падом учешћа од чак 53%, односно нешто мање од 7% годишње. У статистичком смислу, пољопривреда појединачно упошљава највише људи, док приход од пољопривреде износи само 3,9% укупних прихода.

Пољопривреда је, дакле, за Србију још увек веома значајна грана привреде. Овакав став потврђују и подаци који се односе на учешће сектора у БДП, укупној запослености и извозу у временском интервалу од 2005. до 2011. године (Табела 2).

Табела 2: Кључни статистички подаци за област пољопривреде, Србија

	Јединице	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Бруто додата вредност пољопривреде, шумартва, ловства и рибарства (А)								
БДВ (у тренутним ценама)	мил. ЕУР	2.097,7	2.261,8	2.524,8	3.003,1	2.320,4	2.378,9	2.788,0
учешће у БДВ свих активности	%	12,2	11,4	10,4	10,7	9,3	9,9	10,4
Запосленост у пољопривреди, шумартву, ловству и рибарству (А)								
број	000	619,6	530,2	540,5	696,9	614,1	522,7	466,2
учешће у укупној запослености	%	23,2	20,5	20,8	21,4	23,8	21,9	21,0
Трговина храном и пољопривредним производима								
учешће у укупном извозу	%	20,27	19,44	18,93	17,87	23,15	22,62	22,74
учешће у укупном увозу	%	7,4	6,9	4,3	4,6	6,7	7,2	7,0

Извор: *National priorities for international assistance (NAD) 2014–2017 with 2020 projections, Agriculture and Rural Development*, Канцеларија за европске интеграције, Влада Републике Србије

Како би се омогућило поређење са статистичким подацима ЕУ, рурална подручја у Србији су, према критеријумима Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), дефинисана као подручја чија је густина насељености мања од 150 становника по км^2.[1] Према овој дефиницији, 130 од укупно 165 општина третирају се као руралне општине (3.904 насеља). То значи да 85% територије Србије припада тзв. руралним подручјима, са готово 55% укупног становништва. У руралним подручјима се, поред значајних људских ресурса, налази и већина природних ресурса земље (пољопривредног земљишта, шума, вода), са богатим екосистемима и биодиверзитетом, као и привредне делатности, културна и историјска баштина.

Рурална подручја у Србији се углавном карактеришу сиромаштвом, регионалним и развојним неједнакостима, миграцијама, депопулацијом, неповољном демографском сликом, ниским нивоом локалних иницијатива и, последично, губитком природног и културног наслеђа и повећањем степена рањивости руралног становништва. Рурална инфраструктура је неразвијена и недовољно функционална. Старосна и образовна структура руралне радне снаге мање је повољна у односу на остатак становништва; незапосленост у активној групи становништва је већа, док је запосленост у примарном пољопривредном сектору висока у односу на терцијарни сектор. Неконкурентна позиција сеоске радне снаге, у смислу величине и образовања, вештине којима располаже и старосна структура представљају велика ограничења за иновативније приступе руралном развоју. Финансијски и пословни сектор углавном су слабији у руралним подручјима. У Србији је регистровано 452.606[2] пољопривредних газдинства, која се одликују малим површинама (у просеку 4,5 ha), ниском продуктивношћу и лошим стањем физичког капитала (опрема, машине, зграде итд.).

Буџетска подршка пољопривреди је недовољна. Од 2000. године износ у пољопривредном буџету у односу на укупан буџет Владе креће се од 2% до 6%. Структура пољопривредног буџета у односу на структуру која се примењује у ЕУ такође је неповољна. У Србији се још увек јако мало издваја за мере руралног развоја, било да се оне односе на инвестиције у пољопривредне или непољопривредне делатности или у руралну инфраструктуру. Тржишне мере подршке пољопривреди после тренда смањења у периоду 2004–2006. године на рачун раста кредитне подршке и подршке руралном развоју, имају стални тренд повећања у периоду од 2006. до 2011. године (84,5% за тржишне мере и 12% за мере руралног развоја у 2011. години).

Одсуство континуиране и конзистентне политике, јасно дефинисаног циља и механизама за његово достизање, условило је да ефикасност и укупни резултати буду испод очекиваног и објективно могућег нивоа. Институционалне промене у периоду од 2000. одвијале су се споро. Значајнији помак постигнут је 2005. године формирањем Сектора за развој села и пољопривреде унутар Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ), који је, међутим, 2010. године укинут, а његов рад је сведен на ниво Одсека за рурални развој. Поред тога, неизвесност у погледу

1 Дефиниција која се користи у нацрту програма *IPARD*: „Руралним општинама се сматрају оне општине у којима најмање 90 % територије чини производно земљиште (пољопривредно земљиште, ливаде, пашњаци и шуме)". Ова дефиниција није усклађена са дефиницијама које се користе у државама чланицама ЕУ.

2 Извор: Министарство финансија и привреде, Управа за трезор, 31. 12. 2011, доступно на адреси: http://www.trezor.gov.rs/rpg-statistika-lat.html.

приступања ЕУ и уласка у Светску трговинску организацију (СТО) неповољно је утицала на динамику прилагођавања захтеваним стандардима и процедурама. Основни правни заокрет у овом периоду начињен је 2005. године, када је Влада Републике Србије усвојила Стратегију развоја пољопривреде („Службени гласник РС", број 78/2005), и 2009. године, када је усвојен Закон о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС", број 41/09). Данас МПШВ активно ради на томе да подршку руралном развоју прилагоди захтевима инструмената за претприступну помоћ ЕУ (ИПАРД).

Поред Стратегије развоја пољопривреде, и друга стратешка документа других министарстава Владе Републике Србије дотичу поједине аспекте пољопривреде и руралног развоја. Ова документа се углавном не баве директно руралном популацијом и руралним подручјима, али их индиректно анализирају преко неколико појмова: *пољопривреда*, *неразвијени региони/подручја/области*, *старење и миграције становништва*, *заштита животне средине*, *развој малих и средњих предузећа*, *сеоски/рурални туризам* и сл.

3. Пољопривреда и рурални развој – усклађеност Србије са ЕУ

Прилагођавање захтевима заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП) представља један од највећих изазова свим земљама у процесу приступања ЕУ. Неопходно је задовољити високе правне и институционалне услове како би се пољоприведне политике транзиционих земаља сматрале компатибилним са ЗПП. Ситуација делује још компликованије ако се имају у виду сталне промене у садржају и фокусима ЗПП-а из једног програмског периода у другом (Табела 1). Међутим, оно што је за Србију важно у процесу прилагођавања јесте да систем, тј. начин спровођења мера углавном остаје непромењен.



Када је реч о усклађивању правних прописа , земља кандидат мора бити способна да по приступу спроводи целокупну правну регулативу. Уредбе (регулативе) којима је дефинисан начин спровођења ЗПП није потребно непосредно уграђивати у правни поредак земље кандидата, али се оне морају у потпуности спроводити након ступања у пуноправно чланство. Од земаља кандидата за чланство у ЕУ очекује се да формирају оперативну структуру за спровођење политике руралног развоја (ПРР). Спровођење ПРР подржава ЕУ преко програма ИПАРД. Структура институција које представљају оперативну структуру мора да буде комплементарна структури која спроводи ПРР у државама чланицама ЕУ. Оперативна структура за спровођење ПРР земаља кандидата за чланство у ЕУ дефинисана је у уредби о ИПА – Инструменту за претприступну помоћ (*Council Regulation (EC) No 1085/2006, Article 28*). Платну агенцију, према овој уредби, мора да акредитује национално цертификационо тело, а затим и Европска комисија . Због комплексности спровођења, планирања и програмирања мера ЗПП (институционални оквир који је спроводи , финансијски поступци, информисање, контрола, мониторинг), земљама кандидатима се препоручује да у потпуности прилагоде свој институционални и правни оквир компликованим захтевима имплементације ЗПП.

Како би Србија била у стању да усклади мере подршке пољопривреди и руралном развоју ЗПП-у, али и да прилагоди механизме спровођења мера, који су веома компликовани, у наредном периоду очекује се значајније правно и институционално прилагођавање на националном и локалном нивоу.

На националном нивоу очекује се:

1 Усклађивање правних прописа – Усклађивање законодавства, програмских и потпрограмских докумената и дефинисање правила спровођења ПРР дефинисањем и израдом:
   - Стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2024.
   - Националног програма руралног развоја за период 2014–2020.
   - ИПАРД програма руралног развоја за период 2014–2020.
   - секундарне правне регулативе (уредбе и прописи којима се ближе дефинишу начини спровођења сегмената пољопривредне и руралне политике)

- транспарентног система података у пољопривреди
- докумената који се баве пружањем инструкција за кориснике мера дефинисаних у пољопривредној политици и ПРР (апликационе форме, приручници, маркетиншки материјал и сл.).

2. Институционално усклађивање – Финализација конституисања, акредитације и јачања институција изградњом структура које ће операционализовати ПРР формирањем:
   - Управног тела (тзв. *Managing Authority*)
   - Платне агенције.

Поред ова два аспекта, неопходне су реформе укупне политике како би се земља кандидат за чланство могла сматрати довољно прилагођеном захтевима ЗПП-а. У Србији, тренутно, знатан део мера није компатибилан са ЗПП-ом, па би њихово задржавање до самог приступа давало погрешне сигнале корисницима. То значи да се у самом сектору пољопривреде и руралног развоја, усвајањем мера које су саставни део ЗПП-а, могу очекивати значајне промене. Зато се земљама кандидатима сугерише да процес прилагођавања политике буде континуиран, али постепен.



3.1. Анализа усклађености националних прописа са директивама ЕУ

Тренутно, примарни правни оквир Републике Србије у области пољопривреде и руралног развоја чине:
- Стратегија пољопривреде Србије (2005)[3]
- Национални програм пољопривреде Републике Србије 2010–2013.[4]
- Национални програм руралног развоја 2011–2013.[5].

У припреми су:
- Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024.
- Национални програм пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2020.
- ИПАРД програм руралног развоја 2014–2020.

Поред наведеног, други закони и подзаконска акта (уредбе), ближе правно одређују примену смерница дефинисаних наведеним оквиром.

3 „Сл. гласник РС", бр.78/05.

4 „Сл. гласник РС", бр.83/10.

5 „Сл. гласник РС", бр.15/11.

Правне тековине ЕУ (*Acquis Communautaire*) – Поглавље 11: Пољопривреда и рурални развој – Када је реч о обиму и значају овог поглавља за економију Србије, може се рећи да је ово поглавље једно од најзахтевнијих поглавља за транспоновање у домаћи правни оквир током преговарачког процеса.

Оценом напретка Србије у преговарачком поглављу које се односи на пољопривреду и рурални развој (поглавље 11)[6], Европска комисија закључује да је процес прилагођавања још увек на самом почетку.

У тзв. хоризонталним питањима видљив је само ограничен напредак. Буџет за 2012. годину је увећан за 19% у односу на 2011. У укупном буџетском увећању, издвајања намењена подршци мерама руралног развоја такође су увећана. Међутим, и даље се уочава велика (више од 90%) усмереност на подршку директним плаћањима, која још увек нису усаглашена са модалитетом за ову врсту подршке у ЕУ. Извештај истиче неопходност неусловљавања ове врсте подршке производњом. У извештају се такође истиче да није постигнут напредак у вишегодишњем планирању, јер се мере и даље одређују и ревидирају на годишњем нивоу. Ово свакако не доприноси извесности за произвођаче и прерађиваче и представља велику препреку за њихово прилагођавање условима конкуренције на будућем тржишту ЕУ.

Извештај наглашава недефинисаност стратешког усмерења с обзиром на чињеницу да Стратегија пољопривреде и руралног развоја још увек није дизајнирана. Недостатак административних капацитета МПШВ наводи се као једна од значајнијих препрека за даље прилагођавање ЕУ, а као пример се наводи Одељење за инспекцију тржишта.

Одређени напредак се, према овом извештају, уочава у области прилагођавања организацији заједничког тржишта, а као пример се наводе недавно усвојени прописи који регулишу ову област. И у овом случају се наводи проблем малих административних капацитета одељења унутар министарстава која се баве овим питањима.

Када је реч о припремама за спровођење ИПАРД-а, напредак се уочава једино у области административних припрема, док се институционални капацитети одељења и тела[7] која би требало да преузму одговорност за планирање, спровођење и праћење спровођења, још увек оцењују као препрека.

Мали напредак се уочава у прилагођавању у области политике квалитета, и он се углавном рефлектује кроз Закон о ознакама географског порекла. Напредак у области органске пољопривреде оцењен је као ограничен и као процес који је још увек на самом почетку.

Табела дата у наставку пружа приказ односа кључних прописа из *acquis*-а (2007–2013) и правне регулативе Србије у области пољопривреде и руралног развоја.

6 *Serbia 2012 Progress Report*.

7 Managing Authority, the Directorate for Agrarian Payments, the National Fund and the Audit Authority.

Табела 3: Приказ степена прилагођености правне регулативе Републике Србије кључним прописима ЕУ, Поглавље 11

Пољопривреда и руралн развој	
Acquis 2007–2013 (тренутно у промени)	*Национални програм усвајања европских прописа (НПАА)*
• **Уредба 73/2009** – дефинише заједничка правила за схеме директне подршке у ЗПП • **Уредба 834/2007** – дефинише органску производњу и означавање органских производа • **Уредба 718/2007** – дефинише примену Уредбе Савета (ЕС) бр. 1085/2006 о успостављању инструмента претприступне помоћи (ИПА) • **Уредба 1698/2005** – дефинише подршку руралном развоју преко *EAFRD*-а	• Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС", бр. 10/13) **Оцена:** Делимично усклађен са регулативом ЕУ
Пољопривредна тржишта	
• **Уредба 1234/2007** – дефинише успостављање заједничке организације пољопривредних тржишта и посебне одредбе за поједине пољопривредне производе	У последњих неколико година започето правно прилагођавање **Оцена:** Неусклађен са регулативом ЕУ

Политика квалитета	
• **Уредба 1151/2012** – дефинише стандарде квалитета за пољопривредне и прехрамбене производе • **Уредба 510/2006** – дефинише заштиту ознака географског порекла и ознака порекла за пољопривредне и прехрамбене производе • **Уредба 479/2008** – дефинише организацију заједничког тржишта вина • **Уредба 110/2008** – односи се на дефинисање, опис, презентацију, начин обележавања и заштиту географског порекла алкохолних пића	• Закон о ознакама географског порекла („Службени гласник РС", бр. 18/10) **Оцена:** Усклађен са регулативом ЕУ • Закон о ракији и другим алкохолним пићима („Службени гласник РС", бр. 41/09) **Оцена:** делимично усклађен са регулативом ЕУ • Више прописа који се односе на организацију тржишта алкохолним пићима и напицима **Оцена:** делимично усклађени са регулативом ЕУ
Органска пољопривреда	
• **Уредба 834/2007** – дефинише органску производњу и означавање органских производа • **Уредба 889/2008** – прописује детаљна правила за примену Уредбе 834/2007 • **Уредба 1254/2008** – дефинише измене и допуне Уредбе 889/2008	• Закон о органској производњи („Службени гласник РС", бр. 30/10); Правилник о контроли и сертификацији у органској производњи и методе органске производње („Службени гласник РС", бр. 48/11 и 40/12) **Оцена:** делимично усклађен са регулативом ЕУ . У процесу потпуног усклађивања.

Сачињено на основу систематизације аутора.

4. Улога поднационалних нивоа власти – улога локалних самоуправа

Традиционални начин управљања ПРР показао се као недовољно ефикасан. Владе многих земаља разматрају моделе за ефикаснији приступ руралном развоју. У неким земљама су створена нова или су реформисана постојећа министарства са проширеним делокругом и експлицитном надлежношћу за питања руралног развоја. У Великој Британији исти централни орган, *DEFRA*, има одговорности над ширим скупом области, укључујући и животну средину, храну и рурална питања. У Немачкој је Министарство пољопривреде, поред пољопривреде и руралног развоја, одговорно за безбедност хране и здравље потрошача. Концентрација различитих одговорности у једном истом органу има за последицу много отворенији поглед на руралне области, концентрацију техничких и административних вештина и могућност за много интегралнији програмски приступ. У земљама које су више децентрализоване, као што су Немачка, Италија и неке аутономне заједнице у Шпанији, регионалне власти имају водећу улогу у развоју руралних подручја. Неке земље су отишле и корак даље. Рурални развој се посматра као питање од заједничког интереса за све друге политичке одлуке. Канадски модел, тзв. *Rural Lens* („рурални објектив"), мери ефикасност других политика преко утицаја који те политике имају на рурална подручја. То значи да оне политике које нарушавају добробит руралних подручја једноставно не могу да буду усвојене у парламенту. Сличан концепт промовише се и у Великој Британији и Ирској.



Начело супсидијарности претпоставља да би одлуке требало доносити на нивоу који је што је могуће ближи грађанима. У складу са тим, модерне концепције руковођења регионалним и локалним руралним развојем захтевају промене традиционалних организационо-управљачких структура и веза, где државне институције почињу да деле своје надлежности (и фондове) са великим бројем партнера. Отуда и други локални актери морају учествовати у доношењу одлука о развојној стратегији и у селекцији развојних приоритета које треба следити.

Креатори поднационалних развојних политика имају све већи значај у развоју руралних подручја. Тако ОЕЦД све више промовише концепт децентрализације у управљању развојем руралних подручја, а као основне аргументе наводи транспарентност, супсидијарност, конкурентност, хетерогеност и уштеду у конкретном, финансијском смислу.[8]

Бруден и Харт (2004)[9] наводе да успех локалне заједнице зависи од локалне иницијативе више него од тзв. *top-down* директива. У већини случајева, према овим ауторима, области које добро функционишу су такве углавном због њихових властитих напора, мотивације и вештина, како у јавној тако и у приватној сфери, делом зато

8 Bryden, J. (2002): *Rural Development Indicators and Diversity in the European Union*, Paper presented at the Conference on Measuring Rural Diversity, Washington, DC.

9 Bryden, J. and Keith Hart (eds.) (2004): "A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland, and Sweden", *Mellen Studies in Geography*, Vol. 9, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter.

што су биле ефикасне у тражењу доступне подршке на регионалном, националном нивоу и нивоу ЕУ, као и у добром искоришћавању ових ресурса за подршку њиховим идејама. Поред овога, аутори наглашавају да није познат ниједан случај у коме је нека централна иницијатива или велика спољна инвестиција довела до трајног успеха локалне привреде, чак и онде где је некада изгледало да ће то довести до спашавања неког пасивног подручја.

Србија још увек има традиционалне хијерархијске административне структуре у руковођењу политиком руралног развоја, где се врло мало или нимало не примењује начело супсидијарности, а политике, па чак и оне које се искључиво односе на локалне заједнице, креирају се на централном нивоу. Међутим, показало се, не само на нашем примеру већ и на примеру других земаља, да су овакве структуре неефикасне и да нису у стању да се суоче са све интензивнијом потребом за великим променама.

Локалне самоуправе имају централну улогу у одређивању развојних потреба, приоритетних циљева и програма који ће се подстицати и финансирати у оквиру подстицајних програма и фондова са локалног нивоа, генерални је став руралног становништва.[10] Међутим, како се истиче, локалне власти споро и неадекватно реагују на специфичне проблеме сопствене заједнице. Често само „пресликавају" оно што се већ дешава на националном нивоу, не анализирајући додатно ефикасност тога и његову примењивост на локалне услове. С обзиром на ову чињеницу, али и на велике територијалне диспропорције у Србији, намеће се закључак да управо локални нивои власти треба да пруже политички оквир за решавање питања руралних подручја.

Правни оквир Србије који регулише улогу ЛС:

- Стратегија пољопривреде Србије („Службени гласник РС", број 78/05)
- Национални програм пољопривреде Републике Србије 2010–2013 („Службени гласник РС", број 83/10)
- Национални програм руралног развоја 2011–2013 („Службени гласник РС", број 15/11)
- Закон о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС", број 41/09)
- Национални програм за пољопривреду од 2010 до 2013 („Службени гласник РС", број 83/10)
- Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС", број 10/13)
- Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС", број 62/2006).

10 Milić, Branislav (2011): *Sličnosti i razlike između ruralnih teritorija Srbije, u prilog teritorijalnom pristupu*; Beograd; Centar za održivu poljoprivredu i ruralni razvoj. Dostupno na adresi: www.mojafarma.rs.

5. Методологија

Ово истраживање је структурирано око три кључне области капитала локалне самоуправе у сфери управљања територијалним руралним развојем које су промовисане кроз Светску Банку.[11] То су: а) институционални капитал, који се фокусира на достигнути ниво у институционалном уређењу, али и на сарадњу и умрежавање са другима у циљу бољег управљања територијом; б) административни капитал, у смислу политичких активности, подршке и адаптације правног оквира; ц) финансијски капитал, уз који иде анализа локалног буџета и његове руралне димензије.

Методолошки приступ анализи утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе заснивао се на три основна корака.

Корак 1 – Истраживање литературе и постојећег националног и европског правног и административног оквира, као и локалних стратешких докумената. У овом кораку анализиран је тренутни ниво усклађености правне и институционалне димензије спровођења националне ПРР са захтевима европских интеграција. Такође, анализиране су тренутне надлежности ЛС у области руралног развоја, надлежности и улоге ЛС које се могу очекивати као последица интегративних процеса, као и потребе за променама постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ.



Корак 2 – Развијен је модел за процену административних, институционалних и финансијских капацитета општинске администрације, који мери и рефлектује интензитет и дубину капацитета за примену постојећих, односно увођење нових надлежности из области руралног развоја. У оквиру модела дефинисано је осам индикатора који, поред квантитативне, нуде и квалитативну оцену капацитета ЛС у три димензије (административна, институционална и финансијска). Како би се приказали погледи ЛС на утицај који ниво развијености ових капацитета има на укупан капитал територије на којој функционишу ЛС и тиме приказао значај ЛС као дела институционалног капитала једне територије, развијени су и тзв. индикатори утицаја ЛС на развој територијалног капитала. Узето је у обзир осам компоненти територијалног капитала: физички ресурси и управљање њима, култура и идентитет територије, људски ресурси, територијално специфична имплицитна и експлицитна знања и вештине, локалне институције и механизми доброг управљања, активности у области привреде и предузетништва, тржишта и егзогени односи и имиџ територије.[12] ЛС је понуђено да саме оцене степен овог утицаја, на скали од 0 до 5 (0 – нема утицаја, 1 – веома слаб утицај, 2 – утиче, али не у значајној мери, 3 – утиче, али посредно, преко других актера, 4 – значајан утицај, 5 – директан и веома снажан утицај), као и да понуде квалитативну димензију оцене, тј. да оцену образложе (аргументима, чињеницама, примерима, бројем пројеката који се односе на специфичне компоненте и сл.).

Корак 3 – Развој алата за истраживање (упитник, схема полуструктурираног интервјуа). Учесници интервјуа били су углавном експерти за област пољопривреде и

11 World Bank (Worldwide Governance Indicators, IFAD Rural Sector Performance Assessments, IFD).

12 LEADER European Observatory, Rural Innovation, 1999.

руралног развоја (с обзиром на њихову тренутну позицију и искуство), из различитих одељења администрације ЛС.

Упоредна анализа, поред директног увида у ниво капацитета анализираних ЛС, нуди и закључке о функционалности модела и могућности за његову даљу примену на друге општине, као и развој препорука за сваки од индикатора који се оцењују. Индиректно, методолошки приступ нуди осврт на то како друге политике и други сектори које се не баве директно питањима пољопривреде и руралног развоја дотичу и сагледавају проблеме руралних заједница.

Поред локалних самоуправа, у консултативни процес активно је било укључено и Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије.

У складу са овим методолошким приступом, проблеми, односно ресурси сваке од анализираних општина, разматрани су преко два нивоа:

I. Приказ општег оквира сваке појединачне општине. На овај начин представљени су тренутно стање и проблеми у капацитетима и ресурсима анализираних општина, чиме су узроковани идентификовани проблеми и које су основне последице ових проблема.

II. Приказ упоредне анализе општина, разлика и сличности у степену развијености капацитета и особина појединих локалних администрација у односу на појединачне дефинисане индикаторе.

Резултат истраживања је листа препорука намењених доносиоцима одлука и креаторима политика на националном и локалном нивоу.

5.1 Модел

Јасно дефинисани институционални, административни и финансијски оквир за вођење локалне политике пољопривреде и руралног развоја, предуслов су функционалног и ефикасно вођеног развојног процеса. Ниво капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области руралног развоја изражен је преко Индекса капацитета општине за управљање руралним развојем (*Municipal Management Capacity Index – Rural Development MMCI–rd*). *MMCI–rd* је развијен за потребе овог истраживања и анализиран је мерењем достигнућа у осам индикатора разврстаних у три димензије – институционалну, административну и финансијску. Сваки индикатор изражен је преко нумеричке (квантитативне) варијабле, која представља збир нумеричких вредности квалитативних варијабли (Табела 4).

Ниво **институционалних** капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности из области руралног развоја оцењен је кроз:

I Индикатор „Ниво институционалне уређености"

II Индикатор „Ниво капацитета ЛС за добро управљање"

III Индикатор „Ниво доступности сервиса и услуга ЛС руралном становништву"

Ниво **административних** капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области руралног развоја процењен је кроз:

IV Индикатор „Ниво руралне димензије у стратешко-регулативном оквиру ЛС"

V Индикатор „Квалитет руралне димензије стратешко-регулативног оквира ЛС"

VI Индикатор „Дубина стратешко-регулативног оквира ЛС"

Ниво **финансијских** капацитета и уређености буџета ЛС за финансирање мера руралног развоја посматран је кроз:

VII Индикатор „Карактеристике буџета ЛС"

VIII Индикатор „Стабилност руралних издвајања из буџета ЛС"

Табела 4: Садржај модела – Индикатори и припадајуће атрибутивне (квалитативне) варијабле

MIC-rd	Ниво **институционалних** капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности из области руралног развоја	Оцене
Индикатор I „Ниво институционалне уређености"		
Q.v.I	Q.v. I.1, Q.v.I.2, Q.v.I.3, Q.v.I.4	
I-QV=∑ Q.v. I. (1- 4)		**11**
Индикатор II „Ниво капацитета ЛС за добро управљање у области руралног развоја"		
Q.v.II	Q.v.II.1, Q.v.II.2, Q.v.II.3, Q.v.II.4, Q.v.II.5, Q.v.II.6, Q.v.II.7, Q.v.II.8	
II-QV=∑ Q.v. II. (1-8)		**29**
Индикатор III „Ниво доступности сервиса и услуга ЛС руралном становништву"		
Q.v.III	Q.v.III.1-4, Q.v.III.1-3, Q.v.III.1-2, Q.v.III.1-1, Q.v.III.1	
III-QV= ≤Q.v. III.1		**5**
MIC-rd= ∑ (I-QV, II-QV, IIIQV)		**45**
MAC-rd	Ниво **административних** капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области руралног развоја	
Индикатор IV „Ниво руралне димензије у стратешко-регулативном оквиру ЛС"		
Q.v.IV	Q.v.IV.1-4, Q.v.IV.1-3, Q.v.IV.1-1, Q.v.IV.1	
IV-QV= ≤Q.v. IV.1		**5**
Индикатор V „Квалитет руралне димензије стратешко-регулативног оквира ЛС"		
Q.v.V	Q.v.V.1, Q.v.V.2, Q.v.V.3-1, Q.v.V.3, Q.v.V.4-1, Q.v.V.4, Q.v.V.5, Q.v.V.6, Q.v.V.7, Q.v.V.8	
V-QV=∑ Q.v. V. [(1,2,5,6,7,8), ≤Q.v. V.3, ≤Q.v. V.4]		**21**
Индикатор VI „Дубина стратешко-регулативног оквира ЛС"		
Q.v.VI	Q.v.VI.1-3, Q.v.VI.1-2, Q.v.VI.1-1, Q.v.VI.1, Q.v.VI.2, Q.v.VI.3, Q.v.VI.4-1, Q.v.VI.4	
VI-QV=∑ Q.v. VI. [(2,3), ≤Q.v. VI.1, ≤Q.v. VI.4]		**19**
MAC-rd= ∑ (IV-QV, V-QV, VIQV)		**45**
MFC-rd	Ниво **финансијских** капацитета и уређености буџета ЛС за финансирање мера руралног развоја	
Индикатор VII „Карактеристике буџета ЛС"		
Q.v.VII	Q.v.VII.1-4, Q.v.VII.1-3, Q.v.VII.1-2, Q.v.VII.1	
VII-QV= ≤Q.v. VII.1		**5**
Индикатор VIII „Стабилност руралних издвајања из буџета ЛС"		
Q.v.VIII	Q.v.VIII.1-6, Q.v.VIII.1-4, Q.v.VIII.1-3, Q.v.VIII.1	
VIII-QV= ≤Q.v. VIII.1		**5**
MFC-rd= ∑ (VII-QV, VIII-QV)		**10**
MrdCI= ∑ (MIC-rd,MAC-rd,MFC-rd)		**100**

Сачињено на основу систематизације аутора.

Легенда за Табелу 4:
Qv – Квалитативна варијабла индикатора
QV – Сума квалитативних варијаби за појединачни индикатор
MIC-rd – *Municipal Institutional Capacities-Rural Development*
MAC-rd – *Municipal Rural Administrative Capacities-Rural Development*
MFC-rd – *Municipal Rural Financial Capacities-Rural Development*
MMCI-rd – *Municipal Management Capacity Index-Rural Development*

5.2 Критеријуми за одабир ЛС

За одабир ЛС за потребе овог истраживања коришћена су четири основна критеријума.

1) Географски положај

Опис критеријума: Одабрати најмање пет општина из најмање три статистичка региона.

Релевантност критеријума: Поред очигледних рурално-урбаних дивергенција, у Србији се уочавају и дубоке и веома оштре, а мање видљиве диспропорције између самих руралних подручја.

2) Популациони трендови – Густина насељености, апсолутни и релативни пораст/пад броја становника.

Опис критеријума: Одабрати најмање две ЛС чија се густина насељености креће између 100 и 150 становника по км^2 из најмање два статистичка региона, најмање једну ЛС из области које бележе апсолутни пораст броја становника и најмање једну ЛС из области које бележе релативни пораст броја становника.[13]

Релевантност критеријума: Попис становништва из 2011 показује да се апсолутни пораст броја становника бележи у само три статистичке области Србије, рачунајући Београд, док је густина насељености изнад 100 становника по км^2 забележена на територијама само шест статистичких области.

3) Економске предиспозиције

Опис критеријума: Одабрати најмање две ЛС чија рурална подручја имају економске предиспозиције које нису искључиво везане за развој пољопривреде, у складу са кластер методологијом.[14]

Релевантност критеријума: Територијални приступ дефинисању политике руралног развоја, као концепт који се промовише у ЕУ, доприноси креирању политике која одражава најдубље предиспозиције и могућности одређене територије. Истовремено одговара на најдубље проблеме, специфичне искључиво за ту територију, користећи се локалним ресурсима и потенцијалима. У складу са тим и рурална подручја у Србији показују значајне дивергенције како у проблемима са којима се суочавају, тако и у потенцијалима за развој.

13 РЗС, *Пойис 2011*.

14 Bogdanov N. (2007): „Regional Dimensions of Rural Serbia", draft version, for Baseline Analysis Report for Rural Development Programming, EU Project „Support to a Rural Development Programming and Payment System", Belgrade.

4) Статус ЛС

Опис критеријума: Одабрати најмање две ЛС које имају статус града, одабрати најмање једну ЛС која је градска општина Града Београда.

Релевантност критеријума: Претпоставља се да ЛС са статусом града или оне ЛС које имају статус градске општине Града Београда располажу већим институционалним, административним и финансијским капацитетима. Стога се очекује и да је њихов утицај на територијални капитал значајнији.

На основу наведених критеријума, одабрано је и анализирано осам ЛС: Барајево, Инђија, Бачка Топола, Град Лозница, Горњи Милановац, Неготин, Димитровград и Град Врање.

У Табели 5 приказане су основне статистичке карактеристике одабраних ЛС.

Табела 5: Карактеристике анализираних локалних самоуправа

	БА	ИН	БТ	ЛО	ГМ	НЕ	ДИ	ВР
Број становника	27.036	47.204	33.268	78.788	44.438	36.879	10.056	73.219
Релативан пораст/пад броја становника (2002–2011) % **2002=100**	109,7	95,2	87,0	91,2	93,3	84,9	85,6	96,0
Број домаћинстава	9.004	15.848	13.013	27.879	15.664	15.087	3.962	22.691
Густина насељености	127,53	122,29	55,82	127.08	52,28	33,87	20,82	123,26
Површина **км²**	213	385	596	612	836	1.090	483	860
Пољопривредна површина %	72,1	85,7	92,1	58,0	64,5	64,7	60,0	51,0
Број сеоских насеља[15]	13	10	22	52	62	38	40	104

Извор: РЗС, *Попис становништва 2011; Општине и регионе у Републици Србији*, 2012.

15 Извор: интернет презентације ЛС.

6. Резултати истраживања

6.1. Утицај локалне самоуправе на територијални капитал

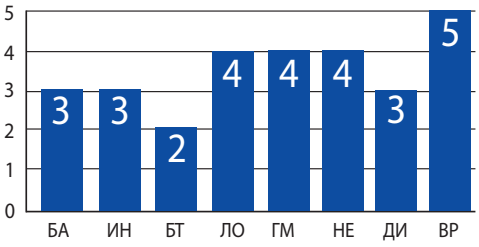
ЛС би морале да презму водећу улогу када је реч о дефинисању развојних приоритета за рурална подручја на њиховој територији. Део истраживања који се односи на погледе ЛС на утицај који ниво развијености њихових институционалних, административних и финансијских капацитета има на укупан капитал територије на којој функционишу, снажно подржава ову тврдњу.

Територијални капитал, као појам, представља све материјалне и нематеријалне елементе доступне једној територији. Ови елементи значајно утичу на ниво и врсту конкурентности територије. Могу да имају карактеристике добара која увећавају ниво и квалитет конкурентности, али и ограничења која умањују конкурентност територије. У складу са тим, свака територија покушава да пронађе своје место у свету конкурентности, фокусирајући се на изградњу сопственог имиџа, потенцијал да привуче људе и економију, детекцију тржишта за своја добра, покушава да усклади концепте управљања сопственим ресурсима и ограничењима на начин који се највише уклапа у спољна дешавања и сл. Концепт територијалног капитала, дакле, није статичан, већ динамичан по својим особинама, тј. у великој мери зависи од тога како они који предузимају акције на територији доживљавају поједине компоненете територијалног капитала и утичу на њих.

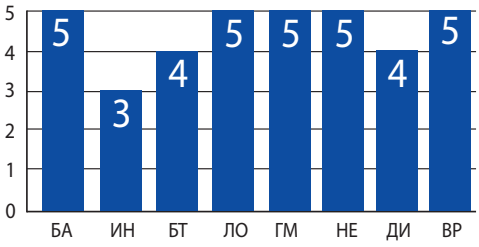
Што се тиче значаја ЛС као дела институционалног капитала једне територије, он се може сматрати веома високим (Графикон 1). Највећи утицај, према сопственој перцепцији, ЛС имају на унапређење имиџа, културе и идентитета територије. Како се истиче у свим анализираним ЛС, значајна финансијска подршка се усмерава ка подршци пројектима који се баве овим компонентама територијалног капитала, а нарочито када је реч о ЛС које функционишу на мултиетничкој и мултикултуралној територији. ЛС наводе веома конкретне пројекте које су подржале или у којима су имале улогу активног учесника. Када је реч о унапређењу имиџа територије, ЛС користе различите механизме. Док неке ЛС активно креирају нове начине промовисања територије (формирање посебне групе – „лобисти територије", која може да помогне у решавању локалних проблема и развоју), друге ЛС су, због својих постигнућа, пре свега у области локалног економског развоја, спољa препознате као пример добре праксе. Овоме, како је истакнуто, доприноси и физичко уређење територије, нарочито њеног средишта, али и политичка стабилност. Веома слично ЛС оцењују сопствени утицај на стање физичког капитала и локалних институција и механизама доброг управљања. ЛС сматрају да у знатној мери раде на јачању локалних институција и доприносе му јачањем транспарентности и одговорности у креирању и дистрибуцији локалних политика. У овом процесу ЛС интензивно укључују све секторе (НВО, локални бизнис) и становништво. Три анализиране ЛС имају активан систем е-управе. Утисак је да је у већини анализираних ЛС цивилни сектор активнији у односу на пословни, који учествује само ради поштовања рада ЛС и то углавном у процесу планирања, а знатно ређе у процесу спровођења развојних политика.

Графикон 1: Утицај начина рада и капацитета ЛС на компоненте територијалног капитала

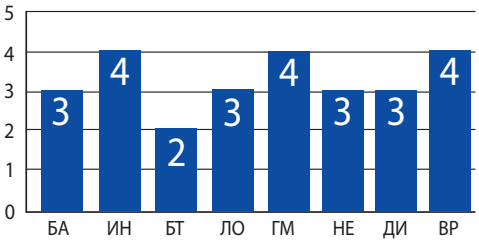
1 - Физички ресурси



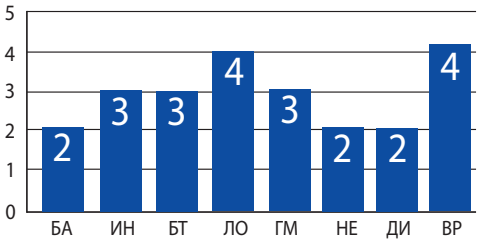
2 - Култура и индетитет



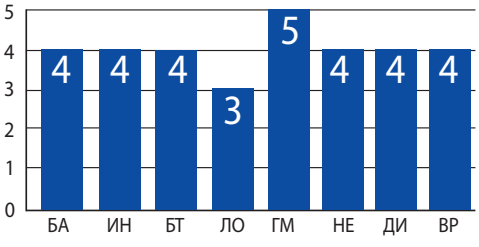
3 - Људски ресурси



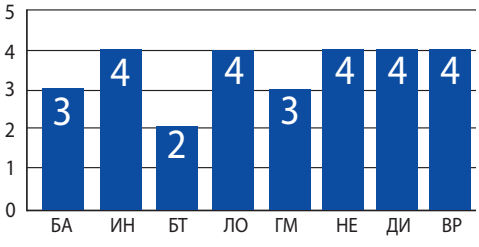
4 - Знања, вештине, постигнућа, развојне могућности



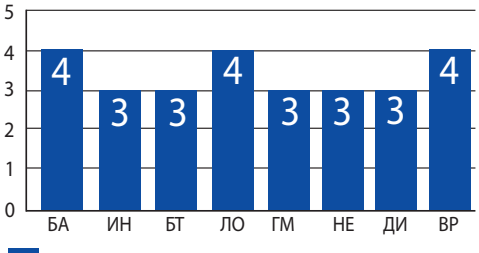
5 - Добро управљање



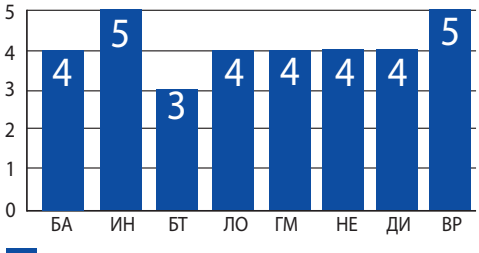
6 - Привреде активности и предузетништво



7 - Ширење тржишта за локалну привреду



8 - Имиџ



Сачињено на основу систематизације аутора.

Различити су механизми које ЛС употребљавају у превазилажењу овакве ситуације: подршка обукама удружења предузетника, развој ефикаснијег система услуга, формирање привредних савета и сл. У случају једне ЛС (Бачка Топола) истиче се да ЛС *ad hoc* укључује приватни сектор у своје активности на припремању и доношењу стратешких докумената. У случају ове ЛС, за контакте и текућу комуникацију задужен је ресорни члан општинског већа и његова је одговорност да артикулише интересе пословног сектора у општинским одлукама. Међутим, и у овом случају се наводи да ЛС засад не процењује степен задовољства приватног сектора радом ЛС. Дакле, ЛС још увек не препознају у довољној мери механизме и мотиве који би могли бити употребљени за веће учешће пословног сектора у процесима рада ЛС. Једна анализирана ЛС проглашена је најтранспарентнијом ЛС у Србији у 2013. години. Капацитети ЛС у смислу људи су ограничавајући. Форма партиципативности се поштује. ЛС немају систематизован приступ у евалуацији и праћењу степена задовољства других сектора у укупном учешћу .

Најслабији утицај ЛС, према сопственој оцени, имају на компоненте територијалног капитала које се односе на креирање нових тржишта за територијална добра и очување, унапређење и валоризацију локалних знања и вештина. Само две ЛС имају развијенији систем подршке овим компонентама (преко стипендија за средњошколце и студенте, подстицаја за иноваторе у области предузетништва или маркетинга, едукације – школа рок гитаре, јоге, плеса, фотографије, затим преко научних скупова, награђивања најбољих ученика, на пример, бесплатним годишњим картама за базен, беплатним курсевима језика преко канцеларије за младе, где су млади који су тек завршили факултете предавачи и сл.). Обе ЛС имају статус града. Када је реч о новим тржиштима, ЛС немају осмишљену стратегију развоја нових тржишта за локалне производе и услуге, већ се утицај на ову компоненту остварује *ad hoc* активностима (углавном подршка удруживању и промотивним активностима предузетничког сектора).

Када је реч о људским ресурсима, као једној од компоненти територијалног капитала, различите су перцепције утицаја ЛС. Све се анализиране ЛС, сем једне (Барајево – Градска општина Града Београда) суочавају са проблемом демографске ерозије (Табела 5). Различити су механизми које ЛС употребљавају како би се суочиле са овим проблемом. Унапређење квалитета живота, локалне привреде и смањење незапослености неки су од механизама. Захваљујући великом броју отворених фабрика на територији ЛС, Инђија је успела задржати становништво у локалној заједници. Унапређење доступности и квалитета социјалних служби (предшколске, школске, здравствене установе), социјалне олакшице за рурално становништво (бесплатан превоз за средњошколце, ужина у вртићима и основним школама) и сл. активностима, ЛС покушава да оствари позитиван утицај на ову компоненту.

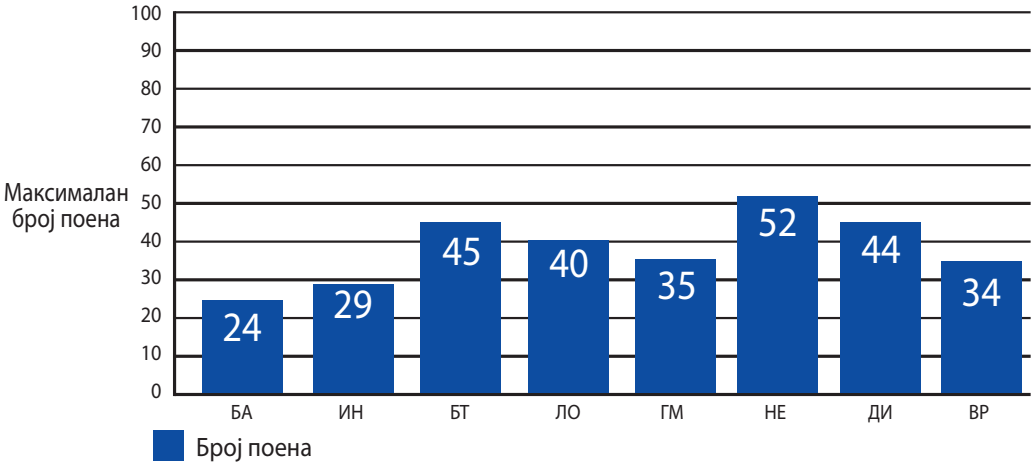
Кључне препреке за остваривање значајнијег позитивног утицаја на све компоненте територијалног капитала налазе се у ограниченим надлежностима, финансијским, техничким и људским ресурсима. Степен утицаја ЛС на стање природних ресурса, јавних објеката, инфраструктуре, историјског и архитектонског наслеђа је висок, али би, како се наводи, могао да буде веома висок када би се одређене надлежности пренеле са централног на локални ниво. Стање физичког капитала (осим природних ресурса и историјског и архитектонског наслеђа, који су у надлежности државе), у надлежности је ЛС, углавном преко јавних предузећа. Када је реч о капиталу за који

немају надлежности, ЛС сматрају да имају више капацитета да се баве њиме и утичу на његов развој зато што су ближи локалним приликама и боље знају за потенцијале и препреке у његовом развоју. Међутим, са ограниченим буџетским и људским ресурсима, ЛС су веома ограничене у дијапазону могућег деловања на побољшању перформанси територијалног капитала.

6.2. Капацитети ЛС за надлежности у области руралног развоја

Капацитети ЛС да преузму водећу улогу у креирању и имплементацији ПРР веома су ограничени (Графикон 2, Табела). Поред директне финансијске подршке, ЛС прилагођавају правни и институционални оквир за потребе руралног развоја, полако и спорадично. У институционалном смислу, ова област је подржана посредством постојећих служби специфично задужених за пољопривреду или, у већем броју случајева, посредством канцеларија за локални економски развој. Рурална питања се третирају као важан садржај стратегија које се односе на локални привредни и/или одрживи развој, али се веома често пресликавају садржаји послова и начини рада које промовише национални ниво, при чему се не анализира додатно њихова ефикасност и примењивост на локалне услове. Већина ЛС није започела припрему стратешких докумената који се директно односе на рурална подручја. Најчешћи облик подршке у већини ЛС односи се још увек на суфинансирање вештачког осемењавања, организовање изложби, посету сајмовима, набавку расног сточног фонда, суфинансирање рада матичне службе, субвенције у сточарској производњи, општинске премије за млеко за произвођаче који не остварују право на републичку премију и изградњу и одржавање сеоске комуналне инфраструктуре. У мањем броју случајева општински буџети учествују у инвестицијама у пољопривреду, продаји пољопривредних производа, удруживању и развоју руралног туризма и руралног предузетништва.

Графикон 2: Капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја

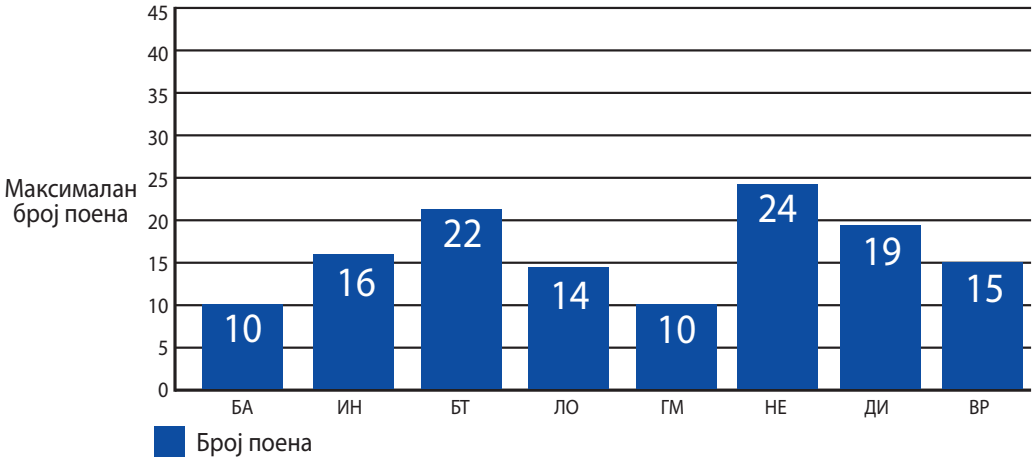


Сачињено на основу систематизације аутора.

6.2.1. Институционална димензија

Институционална уређеност, односно организованост анализираних ЛС у овој области још увек се може сматрати веома слабом. Ниједна анализирана ЛС нема видљив значајнији напредак када је реч о степену институционалне уређености, капацитетима ЛС за добро управљање у области или у доступности сервиса и услуга ЛС руралном становништву (Графикон 3).

Графикон 3 : Институционални капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја



Сачињено на основу систематизације аутора.

Сем две анализиране ЛС (Неготин и Инђија), у којима назив организационе јединице надлежне за питања руралног развоја експлицитно одражава надлежност[16], у преосталим анализираним ЛС надлежност је распоређена у постојећим службама специфично задуженим за пољопривреду или, у већем броју случајева, у канцеларијама за локални економски развој. Недовољни људски ресурси и дефицит образованог кадра који би понео већу одговорност у спровођењу крупнијих развојних пројеката, заједничка је карактеристика свих анализираних ЛС, без обзира на ниво институционалне уређености.

Иницијативе усмерене на то да подстичу институционалне промене које се тичу руралних питања још увек су веома слабе у анализираним ЛС. Социјални партнери у развојном процесу у свим анализираним ЛС најчешће су представници цивилног друштва, предузетници, представници произвођачких асоцијација. Међутим, у већини анализираних ЛС, ова сарадња још увек је само на формалном нивоу и односи се, углавном, на припремне радње у развојном процесу. Други актери активно су укључени једино када је реч о социјалном дијалогу и консултативном процесу у вези са питањима дефинисања локалних политика. Међутим, када је реч о телима у којима се одлучује или о фази имплементације, када се дефинишу начин и механизми спровођења развојне политике, партиципација других актера изостаје. У случа-

16 Канцеларија за локални економски и рурални развој, односно Агенција за рурални развој.

јевима ЛС где процес има партиципативан карактер у свим фазама (две ЛС – Бачка Топола и Димитровград), не води се довољно рачуна о заступљености свих категорија актера. Тако се, углавном, наводи да је цивилни сектор знатно заинтересованији за учешће, али је истовремено мање фокусиран на економске програме и развој, а много више на социјална питања и едукацију. Такође, општи утисак у анализираним ЛС је да, и поред снажне везе ЛС и цивилног сектора и значајне подршке коју овај сектор прима од ЛС, он и даље нема довољан утицај у локалној средини и довољну економску снагу да се укључи у развојни процесе. За разлику од цивилног секотра, уобичајена слика је да је пословни сектор мање присутан у овим видовима сарадње и да не партиципира у довољној мери у процесу планирања политика које су усмерене на то да стимулишу развој локалних заједница. Представници пословног секотра „избегавају" ове форме сарадње из више разлога: оптерећени су сопственим проблемима, немају визију или довољно информација о својим потенцијалним бенефитима од укључивања у овај процес, немају поверења у јавне институције, не препознају своју социјалну одговорност итд. Посебан изазов за представнике ЛС је да успоставе партнерски однос са пословним секотром и искористе бројне могућности јавно-приватног партнерства које се нуде. Такође, може се приметити низак степен партиципације представника руралног становништва у процесима планирања активности и доношења одлука на локалном нивоу (изузетак су ЛС Бачка Топола и Неготин). Углавном све анализиране ЛС истичу да су консултације са руралним становништвом биле директне, на јавним скуповима у руралним заједницама, али само у процесу припреме локалних стратешких смерница. Додатно, како се истиче, рурално становништво је заступљено и преко фармерских асоцијација, НВО које се баве заштитом животне средине, локалним културно-историјским наслеђем и социјалним питањима. Међутим, анализа показује да у четири ЛС рурална домаћинства, посебно сиромашнија, нису укључена у организоване облике пословне сарадње (нити показују интерес за то). Проблеми осетљивих група, осим у једној анализираној ЛС (Врање), и то углавном у домену положаја младих, нису довољно афирмисани . У осталим ЛС, нарочито у Лозници, канцеларија за младе је најважнији сегмент артикулације ставова ове категорије становништва у структурама ЛС. Међутим, ни у овим случајевима није изграђена посебна рурална димензија, већ се ове осетљиве категорије становништва третирају исто, без обзира на рурално-урбану генезу.

ЛС показују приличну кохерентност када је реч о доступности и квалитету сервиса и услуга ЛС руралном становништву. Само једна ЛС (Инђија) има потпуно доступне сервисе и услуге које истовремено и унапређује увођењем нових ИТ-помагала. Бачка Топола такође показује напредне перформансе у овој области, док су сервиси у преосталим ЛС тек делимично доступни унутар самих руралних заједница.

6.2.2 Административна димензија

У спектру политика, али и институција у анализираним ЛС, које директно или индиректно утичу на развој руралних подручја, не уочава се фокус на специфичне потребе у руралним областима и исти критеријуми се примењују и за руралне и за урбане делове територије ЛС. У свим анализираним ЛС, уочава се изразита комплексност, ригидност и распарчаност локалних политика које утичу на рурални развој. Рурална политика се, дакле, веома спорадично разматра као посебан и конзистентан сегмент развоја у стратешким плановима. Само две анализиране ЛС (Димитровград и

Лозница) имају израђен програмски документ који директно регулише механизме подршке руралном развоју. Међутим, и преостале анализиране ЛС, у декларативном смислу, сматрају да су рурална питања важан садржај стратегија које се односе на локални економски развој. И поред тога, термин *рурални развој* се обично не користи у стратешким плановима. Делови планова који се односе на рурални развој разврстани су у посебне одељке – пољопривреда, туризам, инфраструктура, социјална заштита, образовање. Као најчешћи разлог наводи се комплексност теме и недостатак капацитета који би обезбедили оквир за институционализовање теме руралног развоја. Недовољно јасан став о питањима одговорности, овлашћења и ограничења ЛС и локалних институција, која су збуњујућа за представнике ЛС, наводи се као додатни аргумент за овакву ситуацију. Ова комплексност, како показују резултати истраживања, отежава ЛС избор правих мера и начина заступања специфичних интереса локалних руралних заједница. Такође се истиче проблем разумевања степена и врсте аутономије ЛС у овој области. Аутономија се, у овом случају, односи и на финансијску (буџетску, фискалну) и на аутономију овлашћења, као што су овлашћења да ЛС и агенције могу да бирају најбољи начин за постизање жељених резултата било којом развојном политиком и тако их боље усаглашавају са осталим политикама на локалном нивоу. Питање аутономије ЛС у овој области, како се истиче, нарочито је доведено у питање усвајањем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју[17]. Члан 13. овог Закона експлицитно наводи да Органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да утврђују мере подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за подручје територије аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, али само уз сагласност Министарства. У истом члану се наводи да подршка спровођењу пољопривредне политике и политике руралног развоја у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе не може бити у супротности са националним програмима донетим у складу са законом којим се уређују пољопривреда и рурални развој. Тиме се директно утиче на ограничене могућности ЛС да дефинишу територијално специфичне мере подршке пољопривреди и руралном развоју. Са друге стране, Закон дефинише да се буџетска средства за ове подршке обезбеђују из локалних буџета. Све анализиране ЛС наводе бирократска оптерећења, када један запослени у локалној администрацији обавља више послова из различитих домена истовремено, као чест узрок тзв. „замора администрације". Додатна отежавајућа околност, када је реч о административним капацитетима свих анализираних ЛС, јесте да су кругови одлучивања и политичке границе у ЛС строго омеђене административним границама општине, сеоским атаром и сл., чиме се блокира сарадња са суседним општинама или регионима. Већи инфраструктурни пројекти међу суседним општинама, развојни програми и сарадња, нису били приоритети којима се ЛС бавила. Штавише, супротстављене политичке опције на власти, лобији и сл. узрок су за нарастање међусобних анимозитета и конкурентског уместо партнерског односа. Анимозитети се, са друге стране, често користе у политичким кампањама, код лобирања у централној власти и сл.

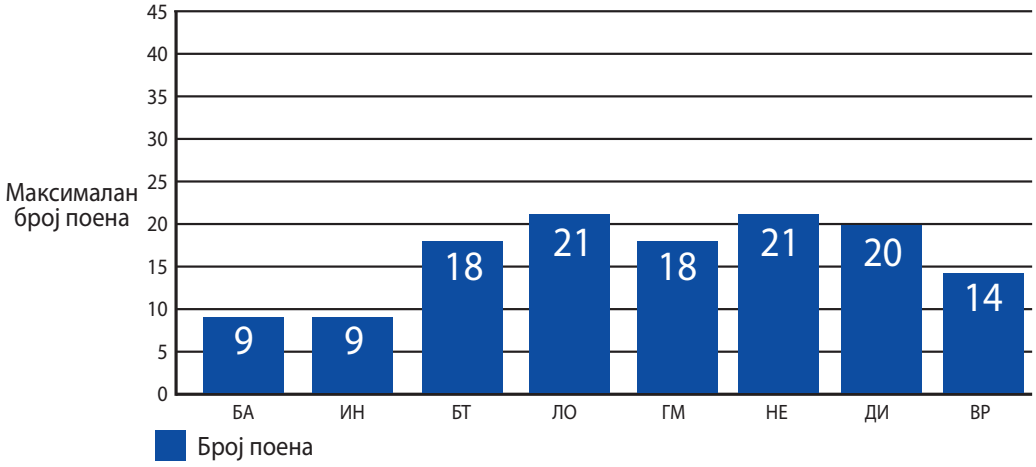
Дубина стратешко-регулативног оквира веома је ограничена. Само су ЛС Димитровград и Лозница развиле вишегодишњи програм руралног развоја, али само је у слу-

17 „Службени гласник РС", бр. 10/13

чају Димитровграда овај документ потпуно интегративан и обухвата све сегменте руралног развоја (економски, социјални и заштиту животне средине). Остале ЛС своју подршку руралним подручјима ослањају, углавном, на једногодишњи план за подршку пољопривреди или, у случају Неготина, једногодишњи план за подршку руралном развоју. Процес имплементације стратешко-регулативног оквира у свим ЛС праћен је дефинисаним критеријумима за подршку, али само у четири анализиране ЛС овај систем је транспарентан и доступан на интернет страницама ЛС.

Резултати анализе нивоа руралне димензије у стратешко-регулативном оквиру ЛС, квалитета руралне димензије стратешко-регулативног оквира ЛС и дубине до које су ЛС дефинисале свој стратешко-регулативни оквир у области руралног развоја, приказан је на Графикону 4.

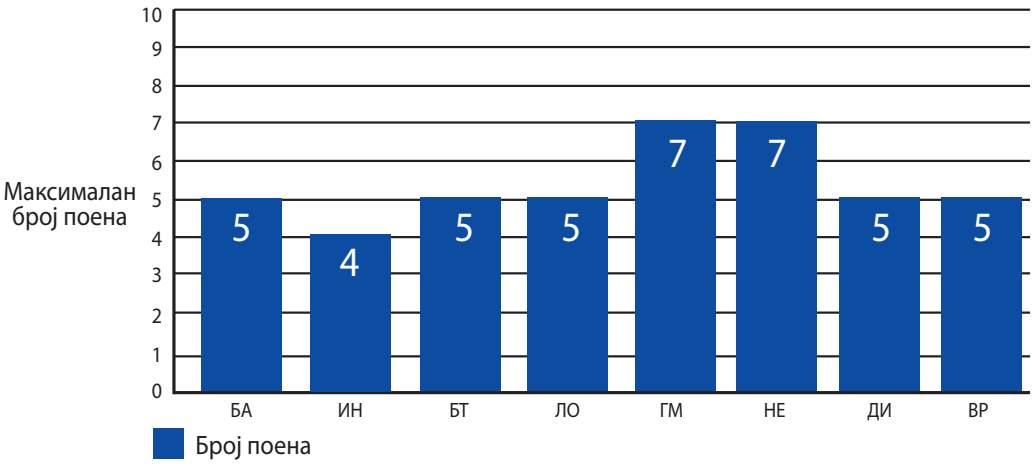
Графикон 4: Административни капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја



Сачињено на основу систематизације аутора.

6.2.3 Финансијска димензија

Графикон 5: Финансијски капацитети анализираних ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја



Сачињено на основу систематизације аутора.

Када је реч о финансијској димензији анализе капацитета ЛС за преузимање надлежности у области руралног развоја, због нејасне и неефикасне фискалне децентрализације, као и нарушене предвидивости финансирања ЛС, тешко је дати објективну слику резултата ове димензије. Стога, *MMCI-rd* анализира два сегмента локалних буџета, њихове карактеристике у смислу колико се лако могу уочити рурална издвајања и предвидивост, као и стабилност тих издвајања. Како је приказано на Графикону 5, ниједан од анализираних локалних буџета не рефлектује јасно издвајања за рурална подручја. Већина ЛС процењује издвајања за рурална подручја преко издвајања за пољопривреду, и процењује издвајања за остале економске активности, комуналну инфраструктуру, социјална и друга издвајања. Већина ЛС јасно испољава разумевање за вишедимензионалност руралних издвајања, али не успева да јасно детектује који је проценат укупног буџета инвестиран у рурална подручја. Такође, када је реч о стабилности руралних издвајања, охрабрује чињеница да ни у једној анализираној ЛС није забележен негативан тренд. Све ЛС процењују да ће, пре свега због важности теме за локални развој, издвајања за рурална подручја у наредном периоду расти. Међутим, једино су две ЛС (Неготин и Горњи Милановац) пружиле поређење између две буџетске године као доказ за овакву тврдњу. Једна ЛС (Бачка Топола) и предвиђа пораст буџетских издвајања за питања руралног развоја и пружа поређење са претходним периодом, али у броју спроведених пројеката који су финансирани из других извора (углавном извори из ЕУ).

И поред оваквих резултата, на основу процене о износу буџета за рурална издвајања (од мање од 1% у две ЛС, преко 3–4% у две анализиране ЛС и 10% у једној ЛС до више од 16% такође у једној анализираној ЛС, док преостале две нису доставиле информације о процени руралних издвајања), општи је утисак да је обим локалних издвајања још увек веома низак и да буџетска подршка није у корелацији са позицијом теме у стратешким циљевима ЛС.

7. Закључак

Основни закључци истраживања могу се систематизовати на следећи начин:

1) Непознавање захтева процеса интеграције у ЕУ. Ниједна анализирана ЛС нема довољно капацитета за пуно преузимање надлежности за руковођење ПРР, али све ЛС јасно артикулишу потребу за оснаживањем ових капацитета. ЛС су делимично свесне своје улоге у процесу креирања и спровођења ПРР.
2) Недовољна организациона уређеност, недовољни кадровски и технички капацитети. Комплексност питања одговорности, овлашћења и ограничења националних институција и институција ЛС, кључне су препреке за унапређење институционалне димензије капацитета ЛС.
3) Нереално сагледавање сопствених стратегија и потенцијала.
4) Капацитети ЛС су већи у оним ЛС које имају искуство сарадње са донаторским организацијама.
5) Већи помак у анализираним ЛС уочава се у административној димензији капацитета за преузимање надлежности за руковођење ПРР. Комплексност, ригидност и распарчаност локалних и националних политика које утичу на рурални развој, основна су препрека за унапређење у овој димензији.
6) Статус ЛС (општина или град) није нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
7) Регионална димензија није нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
8) Приметне су регионалне диспропорције у домену доступности сервиса и услуга ЛС руралним заједницама. Руралне заједнице у анализираним ЛС које припадају регионима Војводине, Београда и Шумадије и западне Србије мање су изоловане од руралних заједница у анализираним ЛС јужне и источне Србије.
9) Неповерење међу кључним актерима у развоју.
10) Недостатак иницијативе, иновативности и креативности.
11) Рурална димензија локалних буџета није изграђена. Скроман локални буџет. Обим и износ издвајања за рурални развој из локалних буџета нису нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
12) ЛС не прате ефекте сопствене политике.

8. Препоруке

Значајније активирање ЛС у управљању постојећим надлежностима и преузимању нових надлежности у области пољопривреде и руралног развоја очекује се кроз јачање капацитета ЛС у све три анализиране димензије. Један од најчешћих и најтежих изазова у процесу развоја је стварање јавног сектора који је ефикасан и чији су резултати бољи. Истовремено, према ставу Европске комисије, ништа није важније за постизање одрживог напретка, раста и за смањење сиромаштва. Осим тога, једна од веома важних хипотеза у истраживачком свету јесте да је развој капацитета институција које су доносиоци одлука, без обзира на ниво на ком ове институције функционишу, један од најважнијих предуслова за економски раст и структурне трансформације. У научном миљеу се истичу веома сложени односи између економије и политичких наука, што значи да се не могу очекивати значајнији економски покрети без свеобухватних институционалних промена. Институционалне промене, свакако, не могу бити третиране као *ad hoc* иницијативе, што су чести покушаји код нас, већ ове промене захтевају дубок аналитички и интердисциплинарни приступ.

Зато су препоруке које следе разврстане у три одвојена сегмента у односу на учеснике у овим променама којима су намењене.

8.1. Препоруке за ЛС

Институционална димензија:

1) Изградња и јачање институционалних капацитета ЛС дефинисањем посебних организационих јединица, са мултисекторским приступом у систематизацији и организацији радних места.
2) Институционализовање сарадње у области пољопривреде и руралног развоја успостављањем „унутаропштинског, међусекторског тела за креирање политике руралног развоја". Поред овог тела, неопходно је институционализовати и сарадњу са осталим чиниоцима од значаја за пољопривреду и рурални развој (локална удружења грађана / пољопривредника / других сектора руралне привреде, представници руралног становништва, представници жена, младих, мањина са територије општине), успостављањем „локалног партнерства за рурални развој". Један од модела за оваква партнерства промовише се преко *LEADER* програма ЕУ.
3) Институционализовање међуопштинске сарадње са суседним ЈЛС у области пољопривреде и руралног развоја успостављањем „међуопштинског тела за рурални развој".
4) Подстицање прекограничне сарадње и промовисање европских интеграција у области пољопривреде и руралног развоја.

Образложење препорука за институционалну димензију:

Да би створила услове за примену децентрализованог развојног приступа и осигурала себи позицију релевантног актера у процесу креирања и спровођења ПРР, ЛС мора да развије везе између кључних институција и актера у руралном развоју на

својој територији. То значи да се од ЛС очекује да дели ресурсе, фондове и ризик са другим учесницима, ради успостављања стабилне и одрживе развојне путање. Сарадња ове врсте може помоћи у превазилажењу многих институционалних и системских препрека којима је развој локалне заједнице изложен. Сарадња локалних актера не сме бити ограничена само на почетну фазу и не сме бити само задовољавање форме општих трендова у локалном развоју, већ се мора протезати кроз цео процес припреме и спровођења заједничких циљева и тако доприносити инвентарисању у стицању искустава за будућност. У вези са овим питањем битно је да се прати да ли су све групе локалних партнера заступљене у телима за креирање локалних активности. Битно је да уочимо у којој мери је социо-економска слика неке територије рефлектована у структури тела која одлучују о развоју или учествују у његовој реализацији. Свака релевантна друштвена група мора преузети свој део одговорности и дати допринос креирању бољих услова живота и напретку заједнице. Треба, такође, имати у виду да форме цивилног друштва које заступају интересе руралних заједница не артикулишу у потпуности глас руралног становништва, које је по својој структури врло хетерогено.



Како би се ефекти на рурално становништво појачали, а аргументи ЛС гласније чули, у готово свим земљама Европе веома је актуелан процес „спајања" локалних јединица кроз заједничке активности у нове, „рурално оријентисане" ентитете. Ове промене у ЕУ имале су значајан утицај нарочито на изоловане и удаљене руралне заједнице. У овом случају, промене територија локалних јединица и њихових граница усклађују се са тзв. функционалном структуром, често у односу на акциони радијус појединих локалних служби. Заједничка пољопривредна политика ЕУ све више промовише тзв. „територијални" приступ руралном развоју, који тежи повезивању хомогених територија са сличним предиспозицијама и проблемима, без нарушавања постојећег територијалног система. Док се широм Европе, дакле, може говорити о процесу децентрализације, али и декомуналзације, делокализације и супракомуналзације, српска територијална стварност овакве моделе решавања локалних питања још увек не омогућава. Када се заговара сарадња, увек треба инсистирати на принципу добовољне сарадње, независно од тога да ли је она проистекла из прагматичних ставова или постоји искрена, дубока, традиционално добра повезаност међу ентитетима. Ово посебно важи за мале општине, које добровољним прихватањем понуђене сарадње или способношћу да за своје иницијативе заинтересују суседне територије, лакше успевају да се наметну као равноправне, посебно у погледу могућности ефикасног коришћења њихових ограничених ресурса. Овај процес, који је између децентрализације и декомуналзације, захтева извесну опрезност. Начелно, у описивању неке територије или заједнице разматрају се три компоненте: место/простор, људи и институције. Припадност одређеној територији огледа се не само у просторној повезаности неких подручја, већ и у заједничком идентитету људи који на том простору живе, као и припадности друштву и заједници која се рефлектује кроз институционалну уређеност. То што су две општине суседне, не значи да се могу сматрати јединственом територијом и да деле заједнички идентитет. Са друге стране, то што општине имају сопствене административне границе, не значи да се социо-економска дешавања изван ових граница неће одразити на њихово становништво. Дакле, да би се нека област могла сматрати територијом подесном за креирање јединственог приступа развоју руралних средина, она мора бити кохерентна, али и имати критичну масу људских, финансијских и економских ресурса, који би

обезбедили одрживост ових, заједничких акција. Административне границе, дакле, не морају се поштовати, али постоје, наравно, и легитимни разлози због којих општине, руралне заједнице или региони некада морају да делују једнострано и самостално. Ипак, у ери преношења јавне одговорности, када Влада смањује и ограничава своје ресурсе, суседне општине би требало да раде заједно. Ово је посебно важно за изоловане, мале и сеоске заједнице. За јавне услуге које су капитално интензивне, као што су, на пример, јавни радови или заједничко коришћење опреме, сарадња може да уштеди много времена и новца. Генерално, економија обима важи за многе јавне сервисе, где међуопштинска сарадња има свој економски рацио без обзира на политичке и административне границе међу њима.

На крају, сарадња је полуга политичке моћи! Индивидуалне акције локалних власти, које делују на своју руку, немају довољно политичког утицаја и нису одрживе на дуге стазе! Функционисање у оквиру регионалне заједнице и тимски рад могу подстаћи промене.

Административна димензија:

5) Израда или ревизија постојећих и усвајање локалних стратешких докумената који имају јасну руралну димензију и који обрађују тему руралног развоја на интегрисан начин, на начин који реално сагледава могућности и ограничења и који је најприлагодљивији потребама и могућностима заједница којима служе.
6) Дефинисати територијално специфичне стратешке одреднице. Национални ниво треба да служи за пример само у случајевима кад нуди решења која су ефикаснија од оних која се могу наћи на општинским нивоима.
7) Продубити ниво стратешко-регулативног оквира, дефинисањем програмских докумената (акционих планова) који ће ближе дефинисати начин спровођења стратешких одредница.
8) Развити систем праћења и оцењивања ефеката спроведене политике подршке руралним подручјима. У Европи је све уочљивија потреба за кохерентним аналитичким оквиром који је способан да јасно представи какав је утицај политике руралног развоја и, последично, да дефинише улоге креатора тих политика. Пожељно је да ЛС, уколико жели да буде ефикасна, континуирано прати сопствени „напредак" и када су у питању њене активности, али и када је у питању степен усмерености „посебне пажње" на специфичности руралних подручја и руралног становништва, његову угроженост и специфичне потребе. Ова „посебна пажња" треба да буде присутна у свим фазама њиховог рада. Дакле, од кључног је значаја да креатори политике, уколико желе да „велике одлуке" имају и „снажне" ефекте, приликом формулисања политике и њеног разматрања препознају и разумеју различите потребе и тежње руралног становништва, како би ефикасније заступали његове интересе, али и боље искористили погодности европских интеграција.
9) Развити систем база које би пратиле све активности ЛС усмерене на рурални развој.
10) Започети са вишегодишњим планирањем стратешко-регулативног оквира за рурални развој.
11) Дефинисати начин подршке за иновативне иницијативе руралног развоја.
12) Дефинисати начин подршке за социјално осетљиве категорије у руралним подручјима ЛС.

Финансијска димензија:

13) Развити систем праћења буџетских издвајања ЛС на начин који обједињује све мере подршке развоју руралних подручја, укључујући мере подршке развоју пољопривреде, непољопривредних активности, квалитета живота у руралним срединама (комуналне и социјалне инфраструктуре у руралним срединама), социјалним питањима и заштити животне средине.
14) Дефинисати буџетска издвајања за поједине сегменте руралног развоја на основу резултата праћења и оцењивања ефеката спровођења локалне политике према руралним подручјима.
15) Обезбедити стабилност и, по могућности, раст буџетских издвајања за рурални развој.

8.2. Препоруке за СКГО



1) Успоставити партнерство са МПШВ у домену руралног развоја.
2) Јачати институционалне и административне капацитете ЛС за преузимање надлежности за управљање ПРР и утицати на јачање финансијских капацитета.
3) Узети активно учешће у преговарачком тиму Владе Републике Србије који је задужен за преговарачко поглавље 11 – Пољопривреда и рурални развој.
4) Заступати интересе и улогу ЛС у артикулацији локалних интереса и потреби за територијалним приступом у дефинисању националне ПРР.
5) Заступати концепт „комбинованог" приступа у планирању и спровођењу ПРР.

Образложење препорука за СКГО:

Децентрализован начин управљања ПРР, какав се примењује у неким европским државама, захтева дубоке промене у ставовима о начину и пракси управљања на свим нивоима. Централне власти морају да буду свесне користи од расподеле моћи, док би локалне власти требало да преузму више одговорности, а самим тим и ризика на себе. Емпиријски резултати укључивања локалних самоуправа показују да централна власт може да искористи локалну базу знања у осмишљавању политика, охрабрујући тако транспарентност у откривању приоритета за локалне заједнице, али и трошкова упркос постојању више нивоа управљања. Централизација система јавне управе током 90-их година 20. века условила је да, због скромних фондова којима располажу, локалне заједнице буду уско фокусиране на сопствене приоритете настојећи да обезбеде функционисање основних система, макар на минимално потребном нивоу.

Намеће се закључак да би за Србију, која још увек нема искуства са децентрализованим системом управљања политикама развоја, било најбоље да заузме тзв. комбиновани приступ (Табела 6). Међутим, с обзиром на капацитете јавног сектора (који је изразито централизован) за координацију свих сложених механизама оваквог управљања, чини се да мало простора остаје да се овакав приступ спроведе. Највећи изазов у успостављању децентрализованог система управљања руралним развојем у Србији огледа се у недостатку сазнања о искуствима различитих модела децентрализације и њихових утицаја на рурална подручја.

Табела 6: Основне карактеристике различитих модела управљања политиком руралног развоја

	Позитивне карактеристике
Централизовани	• Једноставнији процес управљања • Јасан однос националних и поднационалних власти
Децентрализовани	• Локални ниво власти ближи је локалној јавности и демократском систему доношења одлука • Ефикасност – брже превођење локалних политика у локалне активности • Боље познавање локалних прилика и локалних вештина • Могућност бржег прилагођавања локалних политика локалним условима • Уштеда у процесу дефинисања и спровођења политике • Могућност укључивања других локалних актера у дизајнирање и спровођење територијалних политика руралног развоја • Стварно и ефективно управљање развојем своје заједнице
Комбиновани	• Подела одговорности • Ефикасно партнерство националних са поднационалним властима • Међузависности између широког спектра актера, од којих сваки уноси специфичан скуп вештина и ресурса у партнерство • Интеракција између вертикално интегрисаних актера продукује размену знања и климу сарадње повољну за политике које излазе у сусрет потребама и унутрашњим, тзв. ендогеним потенцијалима руралних подручја

	Негативне карактеристике
Централизовани	• Секторски приступ руралном развоју • Нејасна улога и одгворност других министарстава и других националних тела • Конфликти у процесу доношења одлука и подели ресурса између појединих ресора • Нејасни механизми за координацију различитих министарстава и агенција на централном нивоу • Неизграђени механизми за развој правног оквира за међусекторску сарадњу на различитим нивоима власти • Креирани модел за рурални развој не одговара свим руралним територијама подједанко • Импликације на локални ниво: недовољна информисаност о значају руралног развоја; недовољна организациона уређеност на локалном нивоу, недовољни кадровски и технички капацитети локалних актера; нејасне надлежности и обим могућности; непознавање интеграционих процеса у ЕУ; недовољна информисаност о значају партнерства и партиципативног система планирања и одлучивања и последично неповерење међу кључним актерима на локалном нивоу; недовољна информисаност и едукованост руралног становништва; недостатак иницијативе, иновативности и креативности; скроман општински буџет; нереално сагледавање сопствених стратегија и потенцијала локалног нивоа; успорене интеграције у ЕУ оних који би требало да буду корисници интеграционих процеса
Децентрализовани	• Недостатак капацитета за правилно тумачење и искоришћавање некада сложених информација које стижу од централне власти или наднационалних нивоа (нивоа ЕУ) • Представници локалне самоуправе често доминирају у различитим аранжманима децентрализованог начина управљања
Комбиновани	• Комбинацијом различитих нивоа власти отежава се разјашњавање сопствених улога и одговорности • Нејасни механизми координације различитих нивоа • Нејасно је која правила координације треба да се поставе и ко учествује у њиховом постављању • Административни и финансијски капацитети различитих нивоа могу да ограниче сарадњу између оних који су „горе" и оних „доле" • Нејасно је шта би били подстицаји за координацију вертикалне сарадње • Нејасни механизми за мониторинг и евалуацију координације вертикалних односа

Извор: Будућност села у Србији[18]

18 Живков, Г., Дулић Марковић, И., Тар, Д., Божић, М., Милић, Б., Пауновић, М., Бернардони, П., Марковић, А., Теофиловић, Н., (2012): *Будућност села у Србији*; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Кабинет потпредседнице Владе за европске интеграције, Београд; доступно на адреси: http://www.inkluzija.gov.rs/files/buducnost_sela_web.pdf.

8.3. Preporuke za MPŠV

Kada je reč o nacionalnom nivou, potrebna je reforma praksе upravljanja PRR preko sledećih aktivnosti:

- Podrška od strane svih relevantnih vladinih i nevladinih institucija i organizacija u procesu osnaživanja i restrukturiranja Odseka za ruralni razvoj, unutar MPŠV, kao tela zaduženog za kreiranje, sprovođenje i praćenje PRR.
- Postavljanje pitanja ruralnog razvoja u poziciju „*cross-cutting*" pitanja u razvojnim politikama zemlje.
- Uspostavljanje međuministarske saradnje.
- Jasno i transparentno određivanje pravaca dugoročne PRR, zasnovano na praćenju i evalуaciji efekata politike koja se trenutno primenjuje.
- Uvažavanje teritorijalnih specifičnosti ruralnih područja i podrška diverzifikaciji ruralne ekonomije.
- Proces planiranja i praćenja PRR trebalo bi da poštuje principe aktivnog uključivanja onih na koje se politika odnosi, u ovom slučaju ruralnog stanovništva.

Sa nivoa Vlade, poređ pomenutog, radi rešavanja ovog problema, trebalo bi intenzivirati aktivnosti koje se odnose na:

- podršku lokalnim inicijativama;
- omogućavanje lakšeg pristupa znanju, edukaciji i izvorima informacija;
- podizanje nivoa osetljivosti na pitanja rodne ravnopravnosti;
- podršku programima i aktivnostima koji su namenjeni mladima;
- podršku podizanju nivoa marketinških aktivnosti, veština i znanja o kvalitetu proizvodnje, sektora usluga i uvođenja standarda;
- jačanje ruralnog preduzetništva posredstvom podrške malim i srednjim preduzećima;
- podršku u prevazilaženju administrativnih prepreka za otpočinjanje poslovanja u ruralnim sredinama;
- podršku aktivnostima vezanim za olakšavanje pristupa postojećim ruralnim servisima i izgradnju novih ruralnih servisa.

Zbog svega navedenog, potrebno je:

- promeniti poimanje uloge lokalne samouprave u rukovođenju ruralnim razvojem;
- podeliti odgovornost za vođenje razvojnog procesa sa drugim partnerima, formiranjem održivih lokalnih (interних i ekstерних) partnerstava;
- usvojiti principe modernog menadžmenta javnih politika vezanih za ruralna područja i ruralno stanovništvo;
- uspostavljati i unapređivati institucionalni okvir za efikasno političko delovanje.

Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област пољопривреде и руралног развој

Бранислав Милић
ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager
(Phd Candidate, University of Bologna)

Методологија:

Методолошки приступ анализи утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе заснива̂ће се на пет основних корака.

Корак 1 – Истраживање литературе и постојећег националног и супранационалног правног и административног оквира, као и локалних стратешких докумената. Кроз овај корак анализира̂ће се тренутне надлежности ЛС у области руралног развоја, надлежности и улоге ЛС које се могу очекивати као последица интегративних процеса, као и потребе за променама постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ.

Корак 2 – Дефинисање квалитативних и квантитативних показатеља (тзв. индикатора утицаја). Степен компатибилности административних капацитета локалних институција и доносилаца одлука у вези са захтевима дефинисаним кроз политику и праксу приступања ЕУ. Као основа за дефинисање индикатора послужиће седам основних принципа *LEADER* програма ЕУ.

Корак 3 – Развој модела за процену административних, институционалних и финансијских капацитета општинске администрације, са мерењем и рефлектовањем интензитета и дубине компатибилности њихових активности са захтевима европских интеграција. Помоћу развијеног модела омогућиће се упоредна анализа општинских администрација и њихових капацитета за управљање политиком руралног развоја.

Корак 4 – Развој алата за истраживање (упитник, схема полуструктурираног интервјуа)

Корак 5 – Теренско истраживање, испитивање помоћу упитника, полуструктурирани интеврју

Упоредни интервју понудиће могућност доношења закључака о функционалности модела и могућности за његову даљу примену на друге општине, као и о развоју модела и садржаја извештавања који ће обухватити препоруке за сваки од индикатора који се оцењују.

Дефинисани методолошки приступ ослања се на тврдњу да обновљени интерес за рурални развој у ЕУ ствара све веће захтеве за мерење:

- ситуације у руралним подручјима (структуру ситуације и проблематику; напредак, трендове, и „развој" у овој ситуацији);
- нивоа благостања руралног становништва;
- нивоа утицаја спољашњих, ендогених, и егзогених фактора на ниво благостања руралних заједница.

Поред локалних самоуправа, у консултативни процес активно ће бити укључено Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије.

Индиректно, методолошки приступ нуди осврт на то како друге политике и дру-

ги сектори који се не баве директно питањима пољопривреде и руралног развоја дотичу и сагледавају проблеме руралних заједница.

У складу са овим методолошким приступом, проблеми, односно ресурси сваке од анализираних општина, разматраће се кроз два нивоа:

I. Приказ општег оквира сваке појединачне општине. На овај начин представиће се тренутно стање и проблеми у капацитетима и ресурсима анализираних општина, чиме су узроковани идентификовани проблеми и које су последице проблема.

II. Приказ упоредне анализе општина, разлика и сличности у степену развијености капацитета и особина појединих локалних администрација у односу на појединачне дефинисане индикаторе. Највећа пажња усмериће се на анализу компаративних предности, односно слабости институционалних, административних и финансијских капацитета општина.



Резултат истраживања је листа препорука намењених доносиоцима одлука и креаторима политика на националном и локалном нивоу.

Садржај анализе биће у потпуној корелацији са предложеном методологијом и имаће четири основне целине:

1. Анализа ситуације у сектору – стратешки и правно-политички оквир за дефинисање и имплементацију руралног развоја
2. Улога ЛС – анализа надлежности ЛС у области руралног развоја са становишта регулативе ЕУ
3. Стање у ЛС – анализа капацитета ЛС за надлежности у руралном развоју дефинисаних регулативом и праксом ЕУ
4. Препоруке

Критеријуми за одабир пилот општина:

1. Географски положај

a) Опис критеријума: Одабрати најмање пет општина из најмање три статистичка региона

b) Релевантност критеријума: Поред очигледних рурално-урбаних дивергенција, у Србији се уочавају и дубоке и веома оштре, а мање видљиве диспропорције између самих руралних подручја.

2. Популациони трендови – Густина насељености, апсолутни и релативни пораст/пад броја становника

a) Опис критеријума: Одабрати најмање две општине чија се густина насељености креће између 100 и 150 становника по км^2 из најмање два статистичка региона, најмање једну општину из области које бележе апсолутни пораст броја становника и најмање једну општину из области које бележе релативни пораст броја становника.[1]

b) Релевантност критеријума: Попис становништва из 2011 показује да се апсолутни пораст броја становника бележи у само три статистичке области Србије, рачунајући Београд, док је густина насељености изнад 100 становника по км^2 забележена на територијама само шест статистичких области.

3. Економске предиспозиције

a) Опис критеријума: Одабрати најмање две општине чија рурална подручја имају економске предиспозиције које нису искључиво везане за развој пољопривреде, у складу са кластер методологијом.[2]

b) Релевантност критеријума: Територијални приступ дефинисању политике руралног развоја, као концепт који се промовише у ЕУ, доприноси креирању политике која одражава најдубље предиспозиције и могућности одређене територије. Истовремено одговара на најдубље проблеме, специфичне искључиво за ту територију, користећи се локалним ресурсима и потенцијалима. У складу са тим, и рурална подручја у Србији показују значајне дивергенције како у проблемима са којима се суочавају, тако и у потенцијалима за развој.

Предложене општине:

1. Инђија
2. Бачка топола
3. Барајево или Сурчин
4. Неготин
5. Горњи Милановац
6. Град Лозница
7. Врање

1 РЗС, *Пойис 2011*.

2 Bogdanov N. (2007): „Regional Dimensions of Rural Serbia", draft version, for Baseline Analysis Report for Rural Development Programming, EU Project „Support to a Rural Development Programming and Payment System", Belgrade.

Индикатори за анализу пилот општина:

I. Индикатори који мере ниво институционалних капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ:

1. Достигнути ниво сарадње и повезивања у области руралног развоја (квантитативна вредност: број пројеката и заједничких иницијатива)
   - Између појединих сектора (јавни, приватни, непрофитни)
   - Са партнерима из суседних општина
   - Са прекограничним општинама

2. Ниво институционалне уређености/организованости
   - Формирана општинска тела одговорна за рурални развој
   - Општинска тела одговорна за рурални развој имају међусекторски карактер
   - Формирана партнерства потврђена одлукама надлежних органа

II. Индикатори који мере ниво административних капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ:

3. Политичке акције и подршка
   - Усвојене локалне стратегије имају јасну руралну димензију
   - Формиране документационе базе (број и врста)
   - Подршка дизајнирана тако да су претходно анализиране приоритетне потребе руралног становништва;
   - Подршка осетљивим групама становништва

4. Иновативност
   - Уважавање, препознавање регионалних компаративних предности, наслеђа, ресурса – рефлектовано у локалним стратешким документима
   - Препознат значај инвестиција у знање и технологије које утичу на развој руралних подручја – рефлектовано у локалним стратешким документима
   - Подршка инвестирању локалног капитала у рурална подручја и побољшање његових перформанси – рефлектовано у локалним буџету

III. Индикатори који мере ниво финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ:

   - Општински буџет јасно рефлектује подршку мерама за развој руралних подручја, а у складу са Законом о локалној самоуправи Републике Србије
   - Општина дефинише и расписује конкурсе за подршку руралном развоју
   - Ниво усклађености подршке (у врстама мера и начину и процедурама) са тенденцијама у ЕУ

Упитник за истраживање у пилот општинама

Област пољопривреде и руралног развоја

Бранислав Милић
ГИЗ – Општински економски развој у источној Србији, Senior Project Manager
(Phd Candidate, University of Bologna)

1	**Постојање заједничких активности између општина у области пољопривреде и руралног развоја**			
1.1	Да ли подржавате процесе трансфера искустава, знања и пракси, имплементацију заједничких пројеката, уговора са другим општинама?	Да	Не	Разматрано
1.1.1	Број активности		у овој области / у текућој години	

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Наведите партнерске општине
3	Врста размене и трансфера
4	Групе на које утиче
5	Израђени пројекти/Број
6	Имплементирани пројекти/Број
7	Тема пројеката
8	Резултати

2	**Постојање заједничких активности са прекограничним општинама/ територијама у области пољопривреде и руралног развоја**			
2.1	Да ли подржавате прекограничну сарадњу у заједничким активностима између руралних области?	Да	Не	Разматрано
2.1.1	Број активности		у овој области / у текућој години	

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Који су партнери обухваћени
2	Која питања су разматрана
3	Тренутно се имплементирају/Број
4	Ко је иницирао међуграничну сарадњу
5	Која је сврха сарадње
6	Који су резултати постигнути или се очекују

2.2	Да ли подржавате постављање система информисања на различитим језицима (језицима суседних земаља)?	Да	Не	Разматрано
2.2.1	Број активности		у овој области / у текућој години	

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Ко је иницирао
3	Како бисте описали сврху оавкавих иницијатива
4	Наведите препреке
5	Који су резултати постигнути или се очекују

3	**Постојање заједничких активности са другим актерима (приватни сектор, цивилни сектор) у области пољопривреде и руралног развоја**			
3.1	Да ли подржавате организовање размена знања и искустава по питању руралног развоја између различитих сектора на локалном нивоу (приватни сектор, цивилни сектор)?	Да	Не	Разматрано
3.1.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Које су активности у току
3	Које су теме обухваћене
4	На кога ове активности имају највећи утицај
5	Који су резултати постигнути или се очекују

3.2	Да ли помажете и учествујете у процесима уједињавања локалних актера око заједничких пројеката и активности?	Да	Не	Разматрано
3.2.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Којих актера
2	Које су теме пројеката
3	Који су резултати постигнути или се очекују

4	**Формирана општинска тела која имају надлежности у области руралног развоја**			
4.1	Да ли је општина оформила тела задужена за креирање локалних политика/доношење одлука?	Да	Не	Разматрано
4.1.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Опишите задужења

4.2	Молимо Вас, наведите однос приватног, цивилног и јавног сектора у телима задуженим за креирање локалних политика/ доношење одлука	Јавни	**%**
		НВО-и, удружења	**%**
		Пословни	**%**
		Други (наведите који)	**%**

5	Политичке акције и политичка подршка			
5.1	Да ли стратешки развојни документи општине обрађују питања која се специфично односе на руралне области и руралну популацију?	Да	Не	Разматрано

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Важност руралног развоја
2	Која питања
3	Да ли су у процесу израде документа консултоване руралне заједнице
4	Да ли су током или пре израде стратешког документа разматране специфичности руралних подручја општине у односу на друга рурална подручја
5	Учешће других локалних актера/којих

5.2	Да ли општина поседује базе података који се односе на рурална подручја?	Да	Не	Разматрано

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Базе којих података
2	Да ли су у процесу израде документа узети у обзир подаци из база

6	Подршка осетљивим групама			
6.1	Да ли подстичете укључивање представника младих и жена из руралних заједницау процесе доношења одлука? А у тела која доносе одлуке?	Да	Не	Разматрано
6.1.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Тренутно стање
3	Препреке
4	Резултати

6.2	Да ли узимате у обзир посебне потребе младих и жена у руралним областима приликом одабира активности?	Да	Не	Разматрано
6.2.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Тренутно стање
3	Које потребе
4	Препреке
5	Резултати

6.3	Да ли пружате било какве директне подстицаје младим људима да остану/женама да побољшају њихову социо-економску позицију у руралним заједницама (посао, тренинзи, услуге итд.)?	Да	Не	Разматрано
6.3.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Тренутно стање
3	Препреке
4	Резултати

7 Подршка иновативности

7.1	Да ли подстичете примену нових информационих и комуникационих технологија у руралним областима?	Да	Не	Разматрано

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Активности у току
2	Ко је иницирао ове активности
3	Које активности подстичете
4	На кога ове активности имају утицај
5	Резултати

7.2	Да ли подстичете развој технолошких иновација (нових производа, процеса, организационих форми и тржишта), осмишљавање и маркетинг нових производа И услуга?	Да	Не	Разматрано
7.2.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Да ли је нека у примени у овом тренутку
3	Које врсте иновација
4	Резултати

7.3	Да ли сте разматрали мере руралног развоја које нису обухваћене другим политикама или нису комплементарне са другим програмима институција на националном нивоу?	Да	Не	Разматрано
7.3.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Које мере
2	Препреке са којима сте се срели током планирања и/или имплементације мера
3	Очекивани резултати

7.4	Да ли сте разматрали мере руралног развоја које нису обухваћене другим политикама или нису комплементарне са другим програмима институција на националном нивоу?	Да	Не	Разматрано
7.4.1	Број активности			у овој области / у текућој години

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Како
2	Да ли су други актери задовољни
3	Препреке
4	Очекивани резултати
5	На који начин се врши подршка руралном развоју (опишите процедуре и кораке)
6	На који начин се врши програмирање и планирање подршке руралном развоју? Да ли су дефинисане јасне процедуре и корисници буџетских средстава

8	Финансијски капацитети општине			
8.1	Да ли подстичете укључивање представника младих и жена из руралних заједницау процесе доношења одлука? А у тела која доносе одлуке?	Да	Не	Разматрано

Уколико је одговор "Да" или "Разматрано"

1	Важност руралног развоја у буџету (% од укупног буџета)
2	У којој мери буџетске линије имају јасан однос према темама руралног развоја
3	Да ли општина има намеру да повећава издвајања за подршку руралном развоју / Како

Оцените степен и опишите утицај начина рада и капацитета (административних, институционалних и финансијских) локалне самоуправе на следеће компоненте територијалног капитала

У СИВА ПОЉА УПИШИТЕ ОЦЕНЕ НА СКАЛИ ОД 0 ДО 5;

0 - нема утицаја,
1 - веома слаб утицај,
2 - утиче, али не у значајној мери,
3 - утиче, али посредно, преко других актера,
4 - значајан утицај,
5 - директан и веома снажан утицај

Помоћна питања	**Компоненте територијалног капитала**
Колико ЛС доприноси очувању и унапређењу и како управља: природним ресурсима, јавним објектима, инфраструктуром, историјским и архитектонским наслеђем?	**1 - Физички ресурси**
Уписати оцену	
Колико ЛС доприноси очувању и унапређењу културе и идентитета територије? Да ли уважава и промовише вредности, интересе и ставове различитих актера на територији као заједничке? Колико уважава начине на који други актери на територији (НВО, локални бизнис) граде културни идентитет територије?	**2 - Култура и идентитет територије**
Уписати оцену	
Колико ЛС доприноси очувању и унапређењу људских ресурса уважавајући демографске карактеристике становништва и његову друштвену структуру?	**3 - Људски ресурси**
Уписати оцену	

Колико ЛС доприноси развоју имплицитних и експлицитних знања и вештина, технолошких постигнућа и истраживачких и развојних могућности?	**4 - Знања, вештине, постигнућа, развојне могућности**
Уписати оцену	

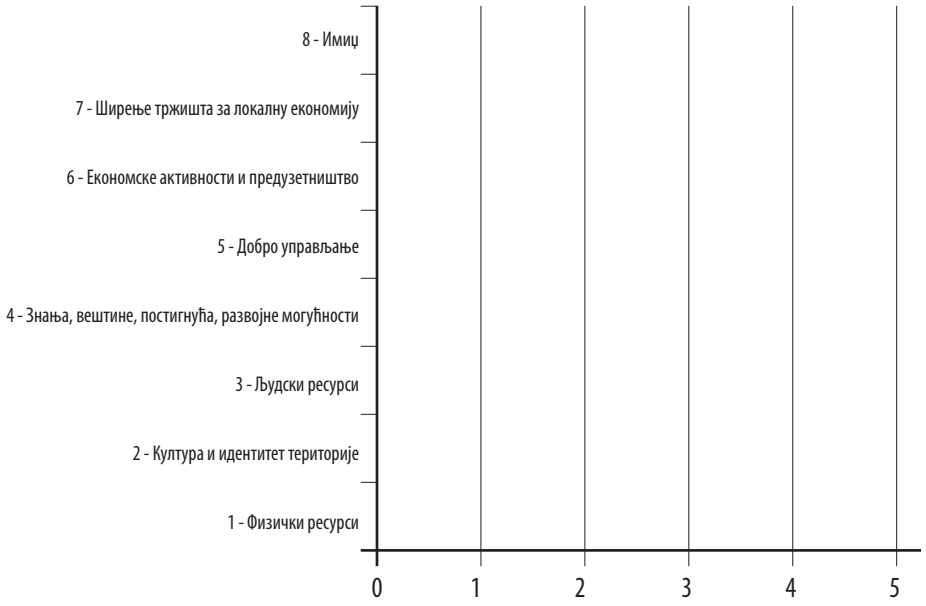
Колико ЛС доприноси транспарентности и одговорности у креирању и дистрибуцији локалних политика? Колико је укључила остале секторе (НВО, локални бизнис) и становништво у креирање и дистрибуцију локалних политика? Колико ЛС укључује маргинализоване групе у процесе креирања и дистрибуције локланих политика? Колико је ЛС ефикасна? Да ли ЛС процењује степен задовољства осталих сектора радом ЛС?	**5 - Добро управљање**
Уписати оцену	

Колико ЛС доприноси развоју економских активности у бизнис сектора? Када ЛС укључује и консултује приватни сектор у своје активности? Да ли ЛС процењује степен задовољства приватног сектора радом ЛС?	**6 - Економске активности и предузетништво**
Уписати оцену	

Колико ЛС доприноси развоју нових тржишта за локалне производе и услуге? Колико ЛС доприноси повезивању и укључивању локалног предузетничког сектора и локалног становништва у нове мреже и асоцијације које имају за циљ размене и промоције?	**7 - Ширење тржишта за локалну економију**
Уписати оцену	

Колико ЛС утиче на слику и перцепцију територије интерно и споља? Да ли ЛС ради на побољшању слике и перцепције територије интерно и споља?	**8 - Имиџ**
Уписати оцену	

Процена утицаја рада и функционсања ЛС на компоненте територијалног капитала



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област запошљавања и социјалне политике

Зоран Ристић
Директор Центра за образовање, истраживања и приватизацију УГС „Независност“

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област запошљавања и социјалне политике



Зоран Ристић
Директор Центра за образовање, истраживања и приватизацију УГС „Независност“

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ 4

1. ПРЕГЛЕД ИЗВОРА ПРАВА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ 5

1.1. Извори универзалног међународног радног и социјалног права 5

1.2. Извори европског радног и социјалног права 6

1.3. Извори радног и социјалног права домаћег порекла 6

2. УСКЛАЂЕНОСТ ПРОПИСА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ – ПОРЕЂЕЊЕ ПРОПИСА ЕУ СА СРПСКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ И ПРАКСОМ 8

3. АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ 14

4. УЛОГА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У ПРОЦЕСУ УСАГЛАШАВАЊА СТАНДАРДА У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ СА ПРОПИСИМА ЕУ 21

5. ПРАВЦИ РЕФОРМИ У ОБЛАСТИ ЗАПОШЉАВАЊА И СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ (ПРИБЛИЖАВАЊЕ ЕВРОПСКОМ СОЦИЈАЛНОМ МОДЕЛУ) И АНАЛИЗА МОГУЋИХ ПОСЛЕДИЦА НЕПРИМЕЊИВАЊА ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ И УВОЂЕЊА НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ/СТАНДАРДА СА АСПЕКТА КАПАЦИТЕТА И ЉУДСКИХ РЕСУРСА 24

ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ 26

ЛИТЕРАТУРА 29

Анекс 1

МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ 30

Основ за израду анализе 31

Методолошке основе 31

Организација истраживања и израде анализе 33

Инструменти истраживања и израде анализе 33

Излазни производ 35

КРИТЕРИЈУМИ НА ОСНОВУ КОЈИХ ЈЕ ИЗВРШЕН ИЗБОР ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У КОЈИМА ЈЕ СПРОВЕДЕНО ИСТРАЖИВАЊЕ 36

Упитник

УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА 38

Уводне напомене

У оквиру експертске подршке за потребе програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти, припремљена је ова анализа за потребе израде *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији*. Програм је подржала Шведска међународна развојна агенција (*SIDA*) и усмерен је на подршку српским локалним самоуправама да са оснаженим капацитетима одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ.

Циљ ове анализе је процена утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања, процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени европских прописа из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правних тековина ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у фази њеног приступања ЕУ.

Анализа је припремљена у времену када су опште перспективе на тржишту рада прилично неповољне, са добрим изгледима да незапосленост и недовољна упосленост становништва остану највећи проблем Републике Србије и у моменту њеног уласка у ЕУ. Циљ анализе је да идентификује постојеће и недостајуће капацитете са којима локалне самоуправе располажу у области вођења политике запошљавања и социјалне политике, а којима могу ефикасно да одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ, да укаже на кораке које локалне самоуправе морају да предузму да би спремно дочекале процес приступања, равноправно учествовале у њему и благовремено заступале своје интересе у том процесу и упоређивале искуства која су локалне самоуправе имале у примени нових европских стандарда и вредности у локалним политикама. Ово посебно добија на значају ако се има у виду чињеница да подаци показују да се велики део регулатива и прописа (више од половине) у области запошљавања и социјалне политике у државама чланицама ЕУ спроводи на нивоу локалних самоуправа.

Деиндустрализација подстакнута процесом транзиције и приватизације и недостатком инвестиција у реалном сектору изазвала је генерални пад запослености и повећала незапосленост, посебно у мање развијеним регионима који су се традиционално ослањали на производну индустрију и мање квалификовану радну снагу. То је у претходном периоду довело до још већег продубљивања разлика између региона и локалних самоуправа, па су њихови капацитети за вођење активних политика запошљавања и социјалне политике прилично различити. Изазови и захтеви који се постављају пред локалне самоуправе у процесу европских интеграција подразумевају успостављање одговарајућих капацитета за омогућавање веће децентрализације система управљања у области запошљавања и социјалној политици. Способност локалних самоуправа да одговоре на ове изазове и захтеве у великој мери ће опредељивати могућност унапређења квалитета живота и стандарда локалне заједнице, посебно тренутно незапослених лица и корисника социјалних давања.

1. Преглед извора права у области запошљавања и социјалне политике[1]

1.1. Извори универзалног међународног радног и социјалног права

Инструменти Уједињених нација:

1. *Универзална декларација о правима човека* (1948) – садржи корпус основних људских права, међу којима и одређена социјална права (право на рад, као и право на заштиту од незапослености);
2. *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* – садржи корпус права тзв. прве генерације (заштита приватности на раду, слобода удруживања);
3. *Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима* (1966) – садржи и одредбе о социјалним правима (принудном раду, забрани дискриминације, слободи синдикалног удруживања).



Инструменти Међународне организације рада:

1. *Филаделфијска декларација* (1944) – потврђује да „сва људска бића, независно од расе, вере или пола, имају право да трагају за материјалним благостањем и духовним развојем у условима слободе и достојанства, економске сигурности и једнаких шанси";
2. *Декларација о основним правима и начелима* (1998) – издваја осам конвенција од основног значаја као корпус основних социјалних људских права;
3. *Декларација о социјалној правди у циљу праведне глобализације* (2008) – наглашава потребу за социјалном димензијом глобализације;
4. *Конвенције и препоруке* – најзначајнији општи акти чију садржину чине међународни радни стандарди, а циљ им је постизање социјалне правде и стабилизација (међународног) мира, уз одговарајући утицај на међународну конкуренцију.

1 Преглед сачињен на основу: Лубарда Б.: *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет, Београд, 2012.

1.2. Извори европског радног и социјалног права

Инструменти некомунитарног права:

1. *Европска конвенција о заштити права човека и основним слободама* (1950) – садржи две одредбе о основним социјалним правима (забрањује принудни и ропски рад и прокламује и гарантује слободу удруживања).

2. *Европска социјална повеља* (1961) и *Ревидирана Европска социјална повеља* (1996) – својеврсни „Социјални устав" ЕУ, садрже низ начела и социјалних права (Повеља из 1961. садржи 19, а она из 1996. године 31 начело којим се гарантују социјална права).

Инструменти комунитарног права: Могу се поделити на *примарне* и *секундарне* (*правила или уредбе и директиве или упутства*) изворе права, као и на *писане* и *неписане* (општа правна начела комунитарног права), при чему карактер извора права има и *судска пракса Европског суда правде*. *Европски колективни уговори о раду*, сходно начелу супсидијарности, јављају се као посебан извор права тако што добијају правнообавезујућу снагу доношењем директиве (која преузима садржину колективног уговора) или тако што се у националним оквирима врши спровођење националним колективним уговорима о раду.

1.3. Извори радног и социјалног права домаћег порекла

Устав: Као највиши правни акт Устав, поред осталог, одређује концепт економско-социјалног система и питање расподеле надлежности у области радног права (и права социјалне сигурности). Устав Републике Србије (2006) заснован је на елементима социјалне тржишне економије – Србија је „заснована на владавини права и социјалној правди... и европским принципима и вредностима" (члан 1), а прокламује се и социјални дијалог између синдиката и послодаваца као метод усклађивања социјалног и економског положаја запослених у условима тржишне привреде (члан 82. став 3). У оквиру основних начела о људским слободама и правима Устав прокламује забрану дискриминације, а допушта и тзв. позитивну дискриминацију. У погледу индивидуалног радног права он јемчи право на рад, безбедне и здраве услове рада, право на ограничено радно време, дневни и недељни одмор, плаћени годишњи одмор, право на правичну накнаду за рад и право на заштиту за случај престанка радног односа. Устав предвиђа и посебну заштиту на раду и посебне услове рада „женама, омладини и инвалидима". Уставно начело је и равноправност полова („држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности"). У погледу колективних радних права јемчи се право на слободу синдикалног удруживања и право на штрајк, док у погледу права социјалне сигурности прокламује право на здравствену заштиту, економску сигурност пензионера, право на накнаду зараде у случају привремене спречености за рад и право на накнаду у случају привремене незапослености. Најзад, у погледу права на социјалну заштиту, предвиђа се да грађани и породице којима је неопходна друштвена помоћ ради савладавања социјалних и животних тешкоћа и задовољења основних животних потреба имају право на социјалну заштиту, чије се пружање заснива на начелима социјалне правде, хуманизма и поштовања људског достојанства.

Радно законодавство: У домаћем позитивном праву основни закон је *Закон о раду* (2005, 2009, 2013), који се примењује на све послодавце и све запослене, са изузетком државних службеника, чији радни однос уређује посебан *Закон о државним службеницима* (2005, 2007, 2008, 2009). Ипак, основни закон (Закон о раду) примењује се супсидијарно и на радни однос државних службеника уколико Законом о државним службеницима (и намештеницима) није посебно уређено одређено питање (право из радног односа – на пример, право на одморе и одсуства, одговорност за штету). *Предлог закона о службеницима у локалним самоуправама* је утврђен 2012, а до усвајања новог закона наставио је да се примењује (на запослене у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе) *Закон о радним односима у државним органима* (1991, 1998, 1999, 2001), који је престао да важи у односу на државне службенике са доношењем Закона о државним службеницима. Мада општи закон уређује целину индивидуалних и колективних права и обавеза запослених и послодавца, односно њихових удружења, посебним законима се уређују индивидуална права и обавезе (*Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености* [2009], *Закон о безбедности и здрављу на раду* [2005], *Закон о спречавању злостављања на раду* [2010], *Закон о евиденцијама у области рада* [1996, 2005, 2009]), као и колективна права и обавезе (*Закон о социјално економском савету* [2004], *Закон о мирном решавању радних спорова* [2004, 2009], *Закон о штрајку* [1996, 2005]). Посебан значај за примену законских прописа у овој области имају подзаконски општи акти (*бројне уредбе и правилници*), као и *колективни уговори*.

2. Усклађеност прописа у области запошљавања и социјалне политике – поређење прописа ЕУ са српским законодавством и праксом

Република Србија се суочава са великим изазовима у процесу хармонизације радног и социјалног законодавства са прописима ЕУ. Она је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ преузела и обавезу усклађивања националног законодавства и у овој области са правним тековинама ЕУ (*asquis communautaire*), као и обавезу њихове примене.

У Извештају о напретку Србије за 2012. годину Европска комисија у оцени преузимања обавеза које проистичу из чланства, у оквиру Поглавља 19 (Социјална политика и запошљавање) истиче се да у области радног законодавства није остварен никакав напредак и да је потребно додатно залагање у овој области.[2] Анализа садржаја Закона о раду и његово поређење са правним тековинама ЕУ, другим важећим законима и потребама праксе указује на низ промена које треба у њему извршити (табеларни преглед у Прилогу 2.).

Српски Закон о раду, усвојен 2005. године („Сл. гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13), садржи одредбе које узимају у обзир неке претпоставке из правних тековина ЕУ, посебно у погледу информисања запослених и недискриминације. Међутим, упркос томе, потребни су додатни напори у борби против незапослености и промоцији запошљавања, тако што ће се пружити подршка реформама тржишта рада и модернизацији, развоју, управи и институционалним капацитетима јавних служби за запошљавање. Такође је потребно даље развијати законодавство и политике о једнакости полова и усклађивању пословног и приватног живота, посебно код жена.

У наставку указујемо на неколико кључних делова Закона о раду које је, пре свега, неопходно хармонизовати са стандардима ЕУ:

Рад на одређено време: Основни циљ *Директиве бр. 199/70/ЕЗ* која се заснива на Оквирном споразуму на раду на одређено време и *Директиве бр. 91/383 ЕЕЗ* којом се допуњују мере за подстицање побољшања безбедности и здрављу на раду запослених у радном односу на одређено време јесте „да се побољша квалитет рада на одређено време обезбеђивањем примене начела недискриминације" и „установљењем оквира како би се спречила злоупотреба закључења сукцесивних уговора о раду на одређено време". У том смислу забрањује се дискриминација у односу на раднике на одређено време, осим ако не постоје објективни разлози, прописане су мере спречавања сукцесивних уговора о раду на одређено време (разлози сукцесивног закључења, максималан број пута закључења ових уговора и најдуже трајање радног односа на одређено време). Како Закон о раду Републике Србије не садржи ове одредбе о злоупотребама сукцесивних уговора о раду на одређено

2 Листа прописа из области рада и социјалне политике и њихова испуњеност дата је у Прилогу 1. Преглед прописа ЕУ у области запошљавања и социјалне политике налази се у Прилогу 1а.

време, као ни чврсте гаранције о недискриминацији неопходно га је ускладити са наведеним прописима.[3]

Рад са непуним радним временом: Област рада са непуним радним временом регулисана је *Директивом бр. 97/81/ЕЗ* која се заснива на Оквирном споразуму о раду са непуним радним временом, а чији је циљ „да се спреи дискриминације према запосленима са непуним радним временом и да се побољша квалитет њиховог рада", као и да се „олакша развој овог облика рада на добровољној основи и да се допринесе флексибилној организацији радног времена, на начин који узима у обзир потребе како послодавца тако и запосленог". У основи, одредбе у српском Закону о раду о раду са непуним радним временом делимично су усклађене са радним правом ЕУ, али је потребно даље разрадити начело недискриминације и развијати овај облик рада као једне од мера активне политике запошљавања.

Радно време: Када су у питању стандарди у погледу одмора у току дневног рада, дневног одмора, недељног одмора, годишњег одмора и максималне дужине радног времена у току недеље, одредбе Закона о раду јесу усклађене са *Директивом бр. 2003/88/ЕЗ* о појединим аспектима организације радног времена. Међутим, неопходно је унети дефиниције облика радног времена, какве су дате у овој директиви, како би се избегле недоумице у пракси, а нарочито у погледу приправности на раду, односно рада по позиву (енг. *on-call work*), када запослени не борави у просторијама послодавца, али остаје на располагању послодавцу за рад. Питање да ли се ово време урачунава у радно време или не зависи од општих аката послодавца (накнаду за време проведено у приправности Закон о раду није регулисао), те је различита пракса код појединих послодаваца (различити проценти накнаде, плаћање само у случају позива, укључивање у прерасподелу радног времена и сл.), посебно у области здравствене заштите (за коју се у једном делу и локална самоуправа појављује као послодавац).

Генерално, у условима глобализације, информационих технологија, промена у организацији рада и растуће флексибилизације запошљавања и радног ангажовања, све већи број запослених се ангажује на основу нестандардних уговора о раду (а све мање са пуним радним временом, на неодређено време), што је условило јачу потребу да се пружи одговарајућа заштита овим категоријама запослених и у праву ЕУ. То је постигнуто ревизијом *Директиве бр. 94/104* о радном времену, доношењем *Директиве бр. 2003/88* (већ поменуте), закључивањем европских оквирних колективних уговора о раду са непуним радним временом и о раду на даљину, као и правилима о спречавању неповољнијег третмана радника са непуним радним временом и радника у радном односу на одређено време, што све свакако треба имати у виду приликом хармонизације домаћег радног законодавства.

Социјални дијалог: Област социјалног дијалога на нивоу послодавца регулисана је *Директивом бр. 2002/14/ЕЗ* о установљењу општег оквира за информисање и консултовање запослених. У складу са овом директивом, неопходно је начелне одредбе у Закону о раду детаљније разрадити и подстаћи информисање и консултовање за-

3 Тако у пракси често уговори о раду на одређено време у Републици Србији трају више година, а у појединим случајевима и читаву деценију.

послених у духу сарадње, при чему се узимају у обзир међусобне обавезе и интереси како послодавца тако и запослених.

У Извештају о напретку Србије за 2012. годину, констатује се да је остварен мали напредак у области социјалног дијалога који се води на националном нивоу, те да питање репрезентативности организација чланица и даље кочи његов рад. Савет се још увек редовно не консултује када су у питању нацрти прописа о раду, што и даље представља главни проблем који утиче на његов рад. На локалном нивоу, званично је регистровано 18 социјално-економских савета.[4] Међутим, у поменутом Извештају, констатује се и да овим саветима „недостају финансијска средства", да „немају програм рада и не одржавају редовне састанке", те да „слабост организација послодаваца на локалном нивоу представља додатну препреку".

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, у циљу децентрализације политике запошљавања, уређена је могућност оснивања савета за запошљавање за територију Републике, за територију покрајине и једне или више општина (локални савет). Савети су саветодавна тела која дају мишљења и препоруке у вези са питањима од интереса за унапређење запошљавања, као што су: планови запошљавања, програми и мере активне политике запошљавања, прописи из области запошљавања и друго. На нивоу Републике Србије до сада је основано око 120 локалних савета за запошљавање.

Креирање и спровођење *политике запошљавања* у Републици Србији је у надлежности ресорног министарства, док су носиоци послова запошљавања Национална служба за запошљавање (као јавна служба) и агенције за запошљавање (које су у правни систем Републике Србије уведене законом из 2003. године).

Националном стратегијом запошљавања за период 2011–2020. године у контексту смерница и препорука Европске стратегије 2020 за раст и развој и стратешких опредељења даље изградње и развоја Републике Србије, као основни циљ политике запошљавања утврђено је да се у Републици Србији до краја 2020. године успостави ефикасан, стабилан и одржив тренд раста запослености и да се политика запошљавања, као и институције тржишта рада потпуно ускладе са тековинама ЕУ. Приоритети политике запошљавања за остваривање основних циљева су повећање запослености, улагање у људски капитал и социјална инклузија. Законом о запошљавању и осигурању у случају незапослености предвиђа се израда акционих планова на годишњем нивоу и њихово усвајање до 31. јула текуће године за наредну. Надлежни орган локалне самоуправе може да усвоји свој акциони план запошљавања. Законом је створена могућност суфинасирања програма и мера предвиђених локалним акционим плановима запошљавања, средствима из буџета Републике Србије.

На локалном нивоу, координација релевантних политика у области запошљавања врши се на основу Закона о локалној самоуправи, који уређује односе између органа Републике, територијалне аутономије и органа јединица локалне самоуправе, као и сарадњу и удруживање јединица локалне самоуправе. Такође, значајно је напомену-

4 Списак званично регистрованих локалних социјално-економских савета налази се у Прилогу 3. Међутим, многи од наведених савета се не састају већ дуже време, а истовремено у неким локалним самоуправама постоје савети који званично нису регистровани, а одржавају редовне седнице.

ти активности Сталне конференције градова и општина, која окупља представнике градова и општина у циљу размене искустава и формулисања законодавних и других врста иницијатива у овој области.

Ако ће државама чланицама ЕУ бити тешко да достигну циљеве постављене агендом „Европа 2020", Србија ће имати још тежи и амбициознији задатак да оствари конвергенцију са њима смањивањем разлике у стопама запослености. Наиме, разлика у кључним показатељима тржишта рада између Републике Србије и ЕУ, а пре свега у стопи запослености радно способног становништва, која тренутно износи скоро 18 процентних поена, толико је изражена да то представља једну од највећих суштинских препрека испуњавању критеријума за прикључивање. За конвергенцију према циљевима које поставља „Европа 2020" биће неопходно остварити бржи просечан годишњи привредни раст од просека ЕУ, уз истовремену исту или већу радну интензивност раста. Ово је посебно значајно, ако се узме у обзир коментар Европске комисије у Извештају о напретку Србије за 2012. годину да политике запошљавања нису значајно утицале на ситуацију на тржишту рада у Републици Србији, која је наставила да се погоршава; да је непријављени рад и даље веома заступљен, и према процени 17% радне снаге није пријављено, незапосленост младих се повећала, а стопе активности и запослености су опале, посебно кад је реч о женама. Због тога треба уложити додатне напоре да би се обезбедила боља усмереност и већа ефикасност мера тржишта рада и формулисао стратешки приступ запошљавању, посебно у ситуацији ограничених финансијских средстава, све веће незапослености и све лошијег економског раста.

У области здравља и безбедности на раду Република Србија је усвојила низ правила у којима се њено законодавство усклађује са правним тековинама ЕУ (највећи степен усклађености постоји у овој области).[5] Систем безбедности и здравља на раду уређен је Законом о безбедности и здрављу на раду, подзаконским и другим прописима из ове области. За израду овог закона примењени су захтеви из Директиве 89/391 о увођењу мера за подстицање побољшања безбедности и здравља запослених на раду, као и других директива које су донете на основу ове директиве. Усаглашавање Закона и подзаконских прописа, у овој области, са ратификованим конвенцијама МОР-а и основном Директивом 89/391, као и директивама које проистичу из основне директиве, обављено је тако да су у највећој могућој мери, сразмерно домаћим условима привреде, прихваћени захтеви који из њих проистичу.

Република Србија нема *социјални фонд* који би био еквивалентан Европском социјалном фонду. Припреме у овој области се тек одвијају, ресорно министарство је реорганизовало сектор за запошљавање и обезбедило интензивну обуку за све запослене. Локална самоуправа, која поседује одговарајуће капацитете за доношење и спровођење практичних политика запошљавања и социјалне политике, која располаже високим степеном аутономије, која је ефикасна, ажурна и блиска грађанима представља један од кључних носилаца европских интеграција и фактора успешности овог процеса. Њено активно укључивање и учествовање у овом процесу подразумева приступ различитим фондовима ЕУ и партнерство преко разноврсних

5 Прописи којима су у национално законодавство транспоноване директиве ЕУ налазе се у Прилогу 4.

програма сарадње. Успех у прибављању и делотворно коришћење могућности које пружају ови фондови и програми сарадње представља један од фактора за уравнотежен и одржив привредни и друштвени развој локалних заједница. Због тога је неопходно испунити организационе предуслове, предузети одговарајуће припремне радње на локалном нивоу и остварити добру сарадњу са централном влашћу.

У области *социјалне заштите* је подељена надлежност између централног и локалног нивоа власти. Централни ниво обезбеђује различите облике финансијске подршке: материјално обезбеђење, туђу негу и помоћ, дечији додатак, родитељски додатак, накнаде зарада запослених породиља. У осталим сегментима систем социјалне заштите је високо децентрализован (само су услуге домског смештаја и смештаја у другу породицу финансиране са централног нивоа). Услуге социјалне заштите пренете су у надлежност локалних самоуправа.[6]

Центри за социјални рад се сматрају најважнијом установом у постојећем систему социјалне заштите. Њих оснива општина, а више општина може основати заједнички центар за социјални рад. Када више општина оснива заједнички центар за социјални рад, у свакој општини организује се одељење за непосредно пружање услуга грађанима на подручју општине, односно града. Систем социјалне заштите у Републици Србији обухвата мрежу од 139 центара за социјални рад.

Услед погоршања економске ситуације у Србији, која је негативно утицала на многа предузећа, али и због недовољно развијених механизама примене закона и контроле примене закона, дефицит у фондовима за пензијско и за здравствено осигурање је наставио да расте. У одсуству потребних средстава за исплату пензија, буџетски трансфери су постали највећа појединачна ставка на страни расхода. Због тога су потребни њихово свеобухватно реструктурирање и реформе да би се повратила одрживост у складу са европским стандардима.

Општи законски оквир за заштиту, укључивање и образовање *социјално угрожених и лица са инвалидитетом* у Републици Србији постоји. Уложени су напори у циљу поспешивања њихових права, образовања и укључивања на тржиште рада, заједно са развојем услуга у локалним заједницама. Ипак, број угрожених лица регистрованих у Националној служби за запошљавање је и даље јако низак. Приступ јавним зградама за лица са инвалидитетом мора да буде додатно побољшан, посебно у руралним подручјима. Уопштено говорећи, социјална интеграција лица са инвалидитетом је и даље ограничена и, као и у случају других угрожених лица, изискује даље побољшање.

Уставом Републике Србије, Законом о раду и Законом о равноправности полова („Сл. гласник РС", бр.104/09) јемче се *равноправност* жена и мушкараца и политика једнаких могућности. Запосленима се гарантује једнака зарада за исти рад или рад исте вредности који остварују код послодавца. Ово је једно од основних начела забране дискриминације, посебно када је у питању рад жена и мушкараца. Међутим, и поред тога, анкете о радној снази, које редовно спроводи Републички завод за статистику, јасно указују на то да су мушкарци и жене на истом радном месту у просеку

6 Показатељи о броју локалних социјалних услуга налазе се у Прилогу 5.

различито плаћени. Због тога је потребно даље осавремењивати административне капацитете тела која се баве родном равноправношћу јер су жене и даље изложене дискриминацији, а плате, пензије и стопе запослености жена су мање у односу на мушкарце. Анализа примера добре праксе томе свакако може допринети.

Доступност запошљавања за све, приступ запошљавању и за најугроженије групе и промоција запошљавања која омогућује пристојан живот чине основне елементе социјалне кохезије. Они представљају и кључне циљеве и стандарде садржане у Ревидираној стратегији социјалне кохезије у Европи (2004) и Ревидираној европској социјалној повељи (2005)[7], за чије спровођење треба креирати адекватне националне и локалне политике запошљавања и социјалне политике.



7 Република Србија је потврдила Ревидирану европску социјалну повељу 2009. године (Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, „Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 42/2009).

3. Анализа капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ[8]

Спроведено истраживање генерално је потврдило веома ограничене институционалне, административне и, нарочито, финансијске капацитете локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење њихових нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ у области запошљавања и социјалне политике. Можда се ту крије и образложење због чега су локалне самоуправе у досадашњем процесу усклађивања ових прописа учествовале само делимично (3 локалне самоуправе обухваћене истраживањем су то потврдиле) или уопште нису учествовале (4 локалне самоуправе то потврђују). Од капацитета који недостају локалним самоуправама, њихови представници посебно указују на: квалификоване кадрове, инфраструктурни потенцијал (пре свега простор за рад, а онда и техничку опремљеност) и тек након тога на недостатак финансијских средстава. Посебно је интересантно да је недостатак финансијских средстава у већини локалних самоуправа идентификован као мање важан у односу на проблем недостатка адекватних кадровских потенцијала.[9] Због тога је неопходно активности превасходно фокусирати на даље развијање капацитета за европске интеграције у локалној управи, јачањем неопходне структуре људских ресурса у канцеларијама за локални економски развој, пројектним тимовима и сл. и унапређивати механизме за сарадњу са свим јединицама на националном нивоу које су задужене за запошљавање и социјалну политику и европске интеграције.

Да су прописи који се примењују у Републици Србији у области запошљавања и социјалне политике делимично усклађени са стандардима ЕУ потврђено је у свих седам локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем.[10] Даље усаглашавање прописа у овој области са стандардима и вредностима ЕУ имаће позитиван ефекат на локалне самоуправе, по мишљењу свих анкетираних локалних самоуправа, а групације које ће осетити највеће позитивне учинке су: инвеститори, којима ће то усаглашавање обезбедити правну сигурност, и незапослени, за које ће се са тим инвестицијама обезбедити посао, што ће растеретити оскудне социјалне фондове. Ови позитивни учинци би требало да се осећају дугорочно (дуже од годину дана од прихватања и примене неусаглашених стандарда и вредности ЕУ) према процени пет локалних самоуправа, док у две сматрају да ће они такви бити краткорочно, а да је у дужем периоду неизвесно какви ће учинци бити (то зависи од низа других околности и утицаја).

8 Анализа на основу резултата спроведеног истраживања у изабраним локалним самоуправама (Аранђеловац, Краљево, Нови Београд, Србобран, Сомбор, Књажевац и Трговиште). Критеријуми за избор локалних самоуправа у којима је истраживање спроведено налазе се у Прилогу 6, а списак лица са којима је обављен разговор у Прилогу 6а.

9 У једној локалној самоуправи пре недостатка кадровских и финансијских средстава наводи се проблем неадекватног простора у коме се ради (прокишњава у појединим канцеларијама, без врата у неким другим и сл.).

10 Представници две локалне самоуправе су изразили резерву код изношења такве оцене, признајући да нису у довољној мери упознати са стандардима ЕУ, али и уверење да су свакако усаглашавања потребна, јер је постојеће стање неодрживо.

Потпунија примена стандарда и вредности политика ЕУ у локалним политикама имаће утицај нарочито на: бољу организованост и јасније надлежности локалних самоуправа, потребу за регионализацијом институционалне инфраструктуре и потребу да се закони спроводе на исти начин целој територији Републике Србије.

Иако резултати истраживања упућују на закључак да представници локалних самоуправа у даљем усаглашавању прописа у области запошљавања и социјалне политике са стандардима и вредностима ЕУ виде само позитивне учинке, важно је указати на неопходност озбиљније анализе за сваки пропис појединачно, с обзиром на то да би увођење нових прописа без јасног предвиђања њихових учинака могло неочекивано неповољно деловати не само на буџет локалних самоуправа, већ и на разне друштвене и социјалне групе (све заинтересоване стране морају имати могућност да изнесу своје ставове, а пропис мора бити јасан, разумљив и доступан корисницима). Овакво упозорење посебно долази до изражаја ако се има у виду да је у појединим локалним самоуправама указано на то да ће се позитивни учинци сигурно осетити краткорочно (до годину дана), али да ће у дужем року учинци зависити од низа других фактора. Анализа учинака увођења прописа доприносила би њиховом бољем спровођењу на пет начина, тако што:[11]

1. побољшава разумевање учинака одлука на националном нивоу (анализа);
2. повећава ефикасност и делотворност државне управе на свим нивоима (рационалност);
3. подупире обједињавање вишеструких политичких циљева (координација);
4. побољшава транспарентност власти на свим нивоима и њихову спремност да реагују (консултације);
5. повећава одговорност власти на свим нивоима да комплетније информишу друштвену заједницу у целини и њене поједине делове (одговорност).

Након што прописи Европске уније постану део унутрашњег правног поретка Србије, поставља се питање начина њихове примене, односно стварања механизма који ће обезбедити или њихово добровољно поштовање и примену, или принудну примену. На потенцијални проблем примене указали су готово сви представници локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем.

Истраживање је потврдило да су од суштинског значаја за стратегију и политику запошљавања развој и унапређење људског капитала. Ово је један од приоритета дефинисан Националном стратегијом запошљавања, где се оцењује да подизање квалитета радне снаге образовањем и обукама и социјално укључивање појединаца и група које се налазе у стању социјалне искључености може допринети локалном економском и социјалном развоју.[12]

Од надлежности које недостају локалној самоуправи у области запошљавања, у ис-

11 Влада Републике Хрватске: *Методолошки приручник за израду анализе учинка увођења прописа Европске уније*, Загреб, 2001, стр. 25.

12 Влада Републике Србије: *Национална стратегија запошљавања 2011–2020.*, Београд, 2011, стр. 8.

траживању је посебно указано на ограничена овлашћења локалних власти да запошљавају нова лица у општинској управи (а немају квалификоване кадрове). Остале надлежности (запошљавање у приватном сектору) у социјалној политици већина представника локалних самоуправа је оценила као задовољавајуће имајући у виду капацитете којима она располаже – свако ново давање надлежности значи и веће ангажовање, а са тренутним капацитетима то није изводљиво – тврде они.

Децентрализација доношења одлука, чиме би се побољшало управљање, једноставнија функционална организација са знатно већим учешћем запослених у основним функцијама, који непосредно раде са клијентима, проактиван однос у контактирању послодаваца и налажењу слободних послова, рад на унапређивању индикатора за мерење учинка, представљају изазове који се намећу пред креаторе локалних политика запошљавања и социјалних давања. Процес децентрализације политике запошљавања неминовно тражи јачање институција локалне самоуправе које треба да имају капацитете да могу да креирају мере активне политике запошљавања и друге мере уважавајући карактеристике локалног окружења, да пронађу неопходне финансијске и друге ресурсе, да прате и оцењују ефективност и ефикасност спроведених мера и др. То подразумева даљи рад на јачању капацитета локалне самоуправе и веће активирање локалних социјално-економских савета и савета за запошљавање организовањем обука, семинара и сл.

Прописи који регулишу социјални дијалог на нивоу локалних самоуправа у Републици Србији усклађени су са стандардима ЕУ такође само делимично, према оценама представника локалних самоуправа обухваћених истраживањем. Основне разлоге ограничених домета социјалног дијалога на локалном нивоу, треба се тражити у: неоспособљености актера за социјални дијалог, испољавању њихове некомпетентности, ограниченим могућностима деловања због опште економске ситуације и законској регулативи која лимитира могућности договарања на локалном нивоу. Осим локалних социјално економских савета, чија је могућност оснивања прописана Законом о социјално економском савету, Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, у циљу децентрализације политике запошљавања, уређена је могућност оснивања и локалних савета за запошљавање. Савети су саветодавна тела која дају мишљења и препоруке у вези са питањима од интереса за унапређење запошљавања, као што су: планови запошљавања, програми и мере активне политике запошљавања, прописи из области запошљавања и друго. Иако је на нивоу Републике Србије основано око 120 локалних савета за запошљавање, из разговора са представницима локалних самоуправа обухваћених истраживањем у којима они постоје (шест локалних самоуправа), може се закључити да су њихови домети ограничени, управо због горе наведених разлога.

Развој партнерства и унапређење социјалног дијалога представља битан предуслов за успешно креирање и спровођење политике запошљавања и остваривање циљева стратегије запошљавања. Значајан број институција и организација је одговоран или је заинтересован за активности којима се може утицати на побољшање ситуације на локалном тржишту рада (Национална служба за запошљавање, образовне институције, органи локалне власти, регионалне развојне установе, социјални партнери, донатори и саветодавне агенције).

Институционализација социјалног дијалога јасна је обавеза која се поставља пред сваку државу кандидата за чланство у ЕУ. Не сме се заборавити и да један од одеља-

ка *acquis-a* предвиђа за државе у процесу придруживања обавезу подношења редовних годишњих извештаја о напретку у областима запошљавања, радног законодавства и заштите на раду, развоја оперативних схема социјалне сигурности и унапређења институционалног социјалног дијалога, који укључује и учешће партнера у преговорима о приступању ЕУ. Основни приоритет на социјалној агенди свакако представља процес усклађивања националног законодавства са законодавством ЕУ, односно прихватање и досезање европских радних и социјалних стандарда. Ако се полази од европског социјалног модела, основни циљеви социјалног дијалога би, у складу са „Стратегијом 2020" били: учинити рад доступним и исплативим, пензијски систем одрживим, квалитетно образовање и базичне здравствене услуге доступним свима и тако редуковати незапосленост, сиромаштво и пратећу социјалну изолацију и искљученост.

Иако је усвајање Закона о социјално-економском савету („Сл. гласник РС", број 125/2004) омогућило институционализацију социјалног дијалога на националном и локалном нивоу у Републици Србији, представници локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем указују на то да се у пракси суочавају са низом ограничења и препрека. Да је социјални дијалог на локалном нивоу веома неразвијен, не само када се посматра број регистрованих социјално-економских савета већ и када се анализирјуа садржај социјалног дијалога, капацитета актера и, што је најважније, ефекти, потврдили су резултати овог истраживања. Неколико значајних закључака се може извести на основу анализе ситуације у локалним самоуправама обухваћеним истраживањем у овој области:

1. Непознавање улоге социјалног дијалога (како институционалног тако и ваниституционалног), посебно улоге локалних социјално-економских савета, који се најчешће поистовећују са локалним саветима за запошљавање (који су састављени од чланова локалних власти и евентуално појединих привредника, који, углавном, већ партиципирају у истој власти), чије је формирање постала законска обавеза у складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености;

2. Ограничени домети социјалног дијалога у претходном периоду, тамо где су формирани социјално-економски савети (основни разлози таквог стања могу се тражити у следећим факторима: непостојање свести о важности социјалног дијалога, ограничени стручни капацитети актера, непостојање политичке воље...);

3. Слаба локална структура удружења послодаваца и удружења радника (синдиката), неразвијене стручне службе ових асоцијација на локалу, често у међусобном сукобу и без довољно реалне моћи; у неким локалним самоуправама готово да и не постоје.

Ако се узму у обзир искуства која су изнели учесници у спроведеном истраживању, могу се дефинисати следеће препоруке за боље функционисање социјалног дијалога на локалном нивоу:

1. Потребна је стална промоција социјалног дијалога у локалној заједници преко примера добре праксе и ангажовања локалних медија, константно подизање капацитета актера за компетентно учешће у дијалогу,

умрежавање са невладиним организацијама и боља међусобна комуникација локалних савета и националног социјално-економског савета, као и јачање међусобног поверења између актера социјалног дијалога посредством акција од заједничког интереса / заједничка одговорност – трипартитни пројекти.

2. Локалне самоуправе требало би да испуне законску обавезу и обезбеде материјално-техничке услове за рад локалних социјално-економских савета (не само канцеларија и компјутерске опреме, него и средстава неопходних за конкретне активности савета и рад стручних лица у њима).

3. Локалне социјално-економске савете који нису регистровани у Министарству за рад, запошљавање и социјалну политику, у складу са законом, требало би регистровати (претходно утврдити репрезентативност актера, што у већини локалних самоуправа обухваћених истраживањем никада није чињено).[13] Ово би омогућило добијање статуса правног лица, па тако и могућност конкурисања за финансијска средства из фондова који подржавају приближавање европским стандардима у области запошљавања и социјалне политике.

4. Пажњу би требало посветити садржају социјалног дијалога на локалу, он би морао да обухвати кључна питања локалног економског развоја, односно сва питања из надлежности локалне самоуправе у области запошљавања и социјалне политике, и не би требало расипати енергију на неке друге теме, или теме које нису у надлежности локалних актера.

Приоритетне активности на које представници локалних самоуправа указују, а које треба да допринесу повећању запослености и бољој социјалној политици јесу подршка инвестицијама и отварању нових радних места у малим и средњим предузећима и подстицање предузетништва. При томе, представници мање развијених локалних самоуправа указују на потребу за обезбеђивањем већих субвенција и кредита управо за таква подручја (пореска ослобађања и други подстицаји), на то да су до сада оне у већој мери усмераване на развијенија подручја и тамо где су локални политички лидери имали бољу комуникацију са националним властима. У том смислу је неопходно даље развијати регионалне и локалне политике запошљавања како би се смањиле регионалне разлике и посебним програмима још више стимулисати подстицање запошљавања у мање развијеним регионима како би се допринело одрживом развоју на целој територији Републике Србије. Локална самоуправа у наредном периоду треба да добије већу улогу и одговорност, која подразумева не само спровођење националне политике запошљавања, већ и креирање потпуније локалне политике запошљавања, која ће уважавати све карактеристике

13 Високо одређени цензуси репрезентативности за послодавачка удружења и синдикате (од 10%) за територију локалне самоуправе и потреба доказивања репрезентативности пред националним телом које је у претходном периоду често испољавало високу неефикасност, постављају се на терену као значајна препрека за регистрацију локалних социјално-економских савета. Законским изменама којима би се поједноставио поступак регистрације локалних социјално-економских савета, односно он практично свео на акт међусобног признања репрезентативности између социјалних партнера и њиховог споразумног уређења односа са представницима локалне власти, био би знатно убрзан процес конституисања и подстакнут рад савета.

и специфичности локалног окружења. Упоредо са процесом децентрализације, потребно је изграђивати и унапређивати капацитете локалних самоуправа, посебно локалних савета за запошљавање, као и унапређивати социјални дијалог, који је у основи партнерства не само при креирању већ и при спровођењу регионалне и локалне политике запошљавања.

Важно је навести и проблем на који су указали представници појединих локалних самоуправа у ситуацијама када су одобравали одређене бенефиције приватним инвеститорима за покретање бизниса и запошљавање, када су представници националног нивоа власти (буџетска ревизија) постављали питање законитости таквих поступака, што је одвратило представнике локалне власти да о таквим подстицајима данас и размишљају.

Из одговора представника локалних самоуправа може се закључити и да је у области *социјалне заштите* надлежност локалног нивоа власти прилично значајна. Иако је у буџетима готово свих локалних самоуправа обухваћених истраживањем у 2013. години предвиђено више средстава него претходних година (а у већини су из пројеката обезбеђена и додатна средства), због повећаних потреба за услугама социјалне заштите не омогућава се њихово боље пружање. Основни разлог раста броја корисника социјалне заштите представници локалних самоуправа виде у „катастрофално" лоше спроведеном процесу приватизације, раскинутим купопродајним уговорима, самовољи власника приватних предузећа и недовољно подстицајном амбијенту за инвестиције које би омогућиле запошљавање оних који су остали без посла. Истовремено они тврде да локалне самоуправе нису могле ни на који начин утицати на то да се овај процес квалитетније спроведе, те да су за такво стање одговорни централна власт и они који су спроводили приватизацију.

Да је у мање развијеним локалним самоуправама потребно издвајати више средстава, односно да је најбоља социјална политика усмерена ка подстицању инвестиција и привреде, потврђује и преглед дат у Прилогу 7.

Представници локалних самоуправа указују на неопходност ревидирања схеме социјалне помоћи како би се спречило дискриминисање корисника. Неопходно је реалније сагледавање социјалних проблема и укључивање локалне самоуправе у процену да ли су задовољени критеријуми за социјалну помоћ. У две локалне самоуправе су указали на то да се чак око 30% средстава за ове намене усмерава ка онима којима та помоћ реално није потребна (имају приходе од рођака из иностранства и у „пуној су знази"), а на другој страни онима којима је та помоћ стварно потребна није могуће да се она дâ из процедуралних разлога (поседују земљиште које није обрадиво, а чак и да је обрадиво они не могу да га обрађују због свог здравственог стања и година).

Резултати истраживања указују и на то да усклађеност са стандардима ЕУ није потпуна ни у области прописа који регулишу родну равноправност у Републици Србији. Број жена у локалним органима власти је и даље мали (с тим да охрабрује тенденција његовог повећања), а активности локалних самоуправа на промоцији родне равноправности су превасходно усмерене на: подстицање већег учешћа жена у органима управљања (њихово учешће у градским/општинским већима је испод 1/5 (осим у једној локалној самоуправи где је њихово учешће 1/3), а у скупштинама градова/општина нешто изнад 1/3) и предузећима које је основала локална самоуправа. Посеб-

но је значајно указати на повећање броја жена које се налазе на местима директора јавних предузећа и установа чији је оснивач локална самоуправа.[14] Такође, иако можда на први поглед делује да укључивање жена у органе власти зависи од нивоа развијености средине, резултати истраживања су то демантовали, па се може извући закључак да то пре свега зависи од спремности локалних политичких структура и активности које су у претходном периоду спроведене на подизању нивоа свести о значају овог питања.[15]



14 Тако су у једној локалној самоуправи на позицијама директора јавних предузећа/установа чији је оснивач локална самоуправа 3 мушкарца (једна школа и два јавна предузећа/установе) и 8 жена (четири школе и 2 јавна предузећа/установе), а на позицијама начелника свих одељења у општинској управи су све жене, изузев једног одељења. Ипак, не сме се игнорисати чињеница да у једној локалној самоуправи нема ни једне жене на овим позицијама, а у општинском већу од 7 чланова, само је једна жена (разлоге за такво стање представници те локалне самоуправе виде у „недовољној стручности и квалификацијама жена", њиховој „недовољној видљивости", непостојању „праве жеље да напредују", а међу активностима које треба предузети посебно издвајају „популаризацију и укључивање жена да дођу до таквих места").

15 У Прилогу 8. дат је преглед учешћа жена у општинским/градским скупштинама/већима у локалним самоуправама обухваћеним истраживањем.

4. Улога локалних самоуправа у процесу усаглашавања стандарда у области запошљавања и социјалне политике са прописима ЕУ

У време великих буџетских ограничења, општег пада запослености и пораста незапослености локалне самоуправе се морају фокусирати на давање свог доприноса за четири кључна приоритета у области социјалне политике и запошљавања дефинисана *Аџендом за нове вештине и нова радна места: Европски допринос ђуној запослености*:[16]

- ✓ *Боље функционисање тржишта рада.* Структурне, хронично високе стопе незапослености представљају неприхватљив губитак људског капитала: оне обесхрабрују раднике и воде ка прераном напуштању тржишта рада и социјалној искључености. Политике флексигурности су најбољи инструмент за модернизацију тржишта рада: оне морају бити узете у обзир и прилагођене посткризном контексту како би убрзале ток реформи, умањиле сегментацију тржишта рада, подржале родну равноправност и омогућиле исплативост промене радног места и других прелазака на тржишту рада.

- ✓ *Боље обучена радна снаџа*, способна да допринесе и прилагоди се технолошкој промени новим облицима организације рада. Ово је значајан изазов, с обзиром на потребне вештине које се убрзано мењају, као и сталну неусклађеност вештина на тржишту рада ЕУ. Улагање у системе образовања и обуке, пројекције потреба за вештинама и услуге посредовања и вођења кључан су фактор за повећање продуктивности, конкурентности, привредног раста и, коначно, стопе запослености.

- ✓ *Већи квалиџеџ радних места и услови рада.* Квалитет и квантитет радних места не искључују једно друго: високи нивои квалитета радних места у ЕУ прате једнако висока радна продуктивност и степен активности. Услови рада и физичко и ментално здравље радника морају бити узети у обзир како би се испунили захтеви данашњих професионалних каријера, које одликују повећана флуктуација радника на интензивнијим и захтевнијим радним местима и нови облици организације рада.

- ✓ *Снажније џолиџике за џодсџицање сџварања нових радних места и џражње за радном снаџом.* Није довољно обезбедити да људи остану активни и стекну праве вештине да би нашли посао: опоравак мора бити заснован на расту којим се стварају нова радна места. Селективна смањења трошкова рада ван зараде или добро таргетиране субвенције за запошљавање могу бити подстицај послодавцима да запосле дугорочно незапослене и друге раднике искључене са тржишта рада. За повећање стопа запослености од суштинског значаја су и политике за коришћење кључних ресурса за стварање нових радних места и промовисање предузетништва и самозапошљавања.

16 Европска комисија: *Аџенда за нове вештине и нова радна места: Европски допринос ђуној запослености*, 2010, стр 2,3.

Сва четири аспекта битна су за смањење сиромаштва (запошљавање је најсигурнији пут за добру социјалну политику и излазак из сиромаштва за оне који су радно способни).[17] За постизање позитивних резултата у наведеним приоритетним областима неопходна је координација свих активности у области запошљавања и социјалној политици, давање доприноса свих актера и њихова партиципација (сарадња на локалном, регионалном и националном нивоу – између социјалних партнера, јавних служби за запошљавање, социјалних установа, институција образовања и обуке и организација цивилног друштва), као и коришћење фондова ЕУ као полуге за подршку овим приоритетима.

Локална самоуправа која поседује одговарајуће капацитете за доношење и спровођење практичних политика у области запошљавања и социјалне политике, која располаже високим степеном аутономије, која је ефикасна, ажурна и блиска грађанима, представља један од кључних носилаца европских интеграција и фактора успешности овог процеса. Способност и могућност локалних самоуправа да се укључе у претприступне преговоре умногоме ће одредити у ком року и са каквим успехом ће локални ниво почети у потпуности да примењује правне тековине ЕУ у области запошљавања и социјалне политике. Активно укључивање локалне самоуправе у процес европских интеграција и учествовање у том процесу подразумевају и приступ различитим фондовима ЕУ који подржавају запошљавање и локалне социјалне политике и партнерство преко разноврсних програма сарадње. Успех у прибављању и коришћењу средстава из ових фондова, међутим, није загарантован само простом чињеницом да локална самоуправа има могућност да у њима учествује. Да би добиле ова средства, локалне самоуправе морају стратешки да планирају свој развој, креирају партнерства на различитим нивоима управљања и континуирано граде своје капацитете. Како је спроведено истраживање потврдило изузетно ограничене капацитете локалних самоуправа (људске, институционалне и финансијске) да се укључе у овај процес, неопходно је активности усмерити на остваривање организационих предуслова, предузети одговарајуће припремне радње на локалном нивоу и остварити добру сарадњу са централном влашћу. Овај посао није лак и подједнако захтева политичку подршку, али и јасну заједничку визију будућности међу свим актерима унутар заједнице чији су део, као и одлучност да се неопходне активности спроведу у дело. У том смислу, веома је важна улога СКГО, која би требало да пружи подршку локалним самоуправама у јачању капацитета за ефикасно коришћење фондова ЕУ који су намењени запошљавању у социјалној политици.

Да је квалитет присуства и укључивања локалних самоуправа у претприступним преговорима директно повезан са квалитетом тих преговора, несумњиво су показала искуства земаља из региона које су недавно прошле кроз исти процес. Примена стандарда и вредности политика ЕУ у локалним политикама, од суштинске је важности за обезбеђивање одрживог социо-економског развоја локалне заједнице и унапређење живота грађана. Чланство у ЕУ за локалне самоуправе подразумева прихватање новог оквира учествовања у процесу креирања практичних политика и доношења одлука у области запошљавања и социјалној политици.

17 Европска комисија: *Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију*, 2010. стр. 7.

Упоредна пракса показује да националне асоцијације локалних самоуправа по природи ствари играју кључну улогу у заступању интереса локалних самоуправа у претприступним преговорима. Оне располажу већим капацитетима и легитимитетом да буду равноправан партнер, пре свега, централним властима у процесу усклађивања радног и социјалног законодавства са европским стандардима. Такође, упоредна пракса указује и на променљив успех националних асоцијација локалних самоуправа у заступању њихових интереса током претприступних преговора (Поглавље 19), што указује на неопходност правовремене припреме СКГО и њеног сталног присуства у процесу усклађивања стандарда у области запошљавања и социјалној политици. СКГО би морала бити укључена у процес и консултована од стране централних власти када је у питању актуелно усаглашавање измена и допуна Закона о раду, као и свих других закона који имају утицај на запошљавање и могућност вођења квалитетне социјалне политике, како би се уважавали интереси и потребе локалних самоуправа као послодаваца и креатора локалних социјалних програма и политика. СКГО би морала да буде укључена у рад тела која чине преговарачку структуру за претприступне преговоре (у оквиру Поглавља 19). Њено присуство у овим телима обезбедило би канале комуникације, проток информација и консултације између централних и локалних власти у вези са најбитнијим сегментима усаглашавања прописа у овој области.

Формално гледано, ЕУ преговара са представницима централне власти. Међутим, с обзиром на чињеницу да чланство у ЕУ има великог ефекта и на локалну самоуправу, неопходно је да се обезбеди неометан и благовремени проток информација од централне администрације према локалним властима, али и обрнуто. Неопходно је да локалне власти буду у стању да изнесу своје проблеме и интересе централним властима, да уложе напор за јачање своје сарадње са централном администрацијом. Искуство других земаља је показало да је много реалније да оне то учине преко националне асоцијације локалних власти (Стална конференција градова и општина), а не у индивидуалној комуникацији са централним властима.

Данас скоро све националне асоцијације локалних власти, сви већи градови и већина региона имају своја представништва у Бриселу, па тако и земље из нашег окружења, као што су, између осталих, и Мађарска и Румунија. Главна је функција тих канцеларија у Бриселу да представљају интересе локалног нивоа власти како би се остварила што већа корист од чланства у ЕУ. У неким случајевима су канцеларије локалних власти у Бриселу и делови званичне националне делегације. У другим случајевима канцеларије нису део званичног представништва земље пред ЕУ, али зато њихови запослени активно учествују у свим радним групама у националним министарствима или парламентима приликом припремања ставова те земље о европским пословима од значаја за локални ниво власти.

5. Правци реформи у области запошљавања и социјалне политике (приближавање европском социјалном моделу) и анализа могућих последица непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/стандарда са аспекта капацитета и људских ресурса



Подручја у којима су, пре свега, потребни одговори и решења јесу: реформе система социјалне сигурности које укључују концепт одрживости без губитка солидарности, нови смер у политици запошљавања заједно са прилагођавањем радног законодавства и већом улогом локалних самоуправа у овој области, нови одговори на демографске промене у појединим локалним самоуправама, доношење политика за младе итд. Прогресивне, успешне и одрживе реформе у области социјалне политике и запошљавања морају да узму у обзир вредности и циљеве које заједнички деле државе чланице ЕУ. Овакве реформе треба да буду засноване на вредностима и начелима који карактеришу европско друштво: пуно поштовање људског достојанства, препознавање и примена основних права, социјалне правде, солидарности, недискриминације, једнаких могућности и социјалне инклузије. Расправа о реформи социјалне политике и политике запошљавања треба да буде не само транспарентна, већ и отворена за сугестије и успешна искуства појединих локалних самоуправа. Паметна процена успешних политика, добрих пракси и креативних имитација може да буде веома корисна стратегија. Такође, демографске промене, као што су ниска репродуктивна стопа, нарочито у појединим девастираним регионима и локалним самоуправама, не треба да буде схваћена као претња друштву, економском развоју и одрживости система социјалне заштите. Оне само унапред захтевају размишљање о обиму радног времена, годинама за пензионисање, продуктивности и квалитету рада, односу између коришћења искуства старијих и жељи за променама и иновацијама младих и сл.

Локалне самоуправе које не обаве на време или на адекватан начин послове који су горе наведени (у тачки 4) ризикују да заостану у свом развоју, а самим тим и да утичу на смањење квалитета живота грађана тих локалних заједница. Имајући у виду да ЕУ на локалном нивоу најчешће учествује у кофинансирању пројеката из области запошљавања и социјалне политике, без постојања ефикасне администрације и добрих пројеката на локалном нивоу, локалне самоуправе ће пропустити значајне могућности за напредак у запошљавању и социјалној политици.

Такође, локалне самоуправе које не изврше на време наведене припремне радње неће моћи адекватно да се укључе у коришћење значајних средстава из структурних и кохезионих фондова ЕУ, који ће бити доступни Републици Србији након уласка у ЕУ.

Први и основни проблем са којим се суочавају локалне власти јесте недостатак финансијских средстава којима оне располажу. Локалне власти су, разуме се, заинте-

ресоване за добијање средстава од ЕУ за финансирање својих пројеката. Међутим, у случају других земаља које су недавно постале чланице ЕУ, показао се као озбиљан проблем то што неке локалне власти немају довољно властитих финансијских ресурса који су потребни за добијање средстава ЕУ. Са истим проблемом би могла да се суочи и Србија уколико се на време не испланирају и не обезбеде средства у буџетима јединица локалне самоуправе за кофинансирање пројеката.

Улога коју ће локалне самоуправе имати током трајања приступних преговора (Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање) од суштинског је значаја за резултате преговора и успех у примени правних тековина ЕУ у овој области у српском практично-политичком оквиру. Локалне самоуправе моментом пуноправног чланства Србије у ЕУ постају део сложеног, вишедимензионалног система креирања политика ЕУ у области социјалне политике и запошљавања који почива на циљевима, логици и инструментима управљања на више нивоа власти, за које није лако наћи јединствени оквир деловања.

Презентовани резултати истраживања и ова анализа могу створити полазну основу за будућа комплекснија истраживања у овој области.

Закључци и препоруке

На националном нивоу најзначајнији и најобимнији део припрема за преговоре са ЕУ у области запошљавања и социјалне политике везан је за компликован процес анализе и прилагођавања националних закона и других правних аката захтевима ЕУ. Ту се, наравно, мисли на оно што се често у стручној јавности назива „примена *acquis communautaire*", односно на усвајање правних тековина ЕУ. Искуство других земаља, данас чланица ЕУ, показало је да су неки закони, због врсте области на које се односе, лакшу примену нашли на националном нивоу, док су други закони више утицали на локални ниво. Поред примене *acquis*-а у области запошљавања и социјалне политике на локалном нивоу, резултати истраживања у одабраним локалним самоуправама указују на то да би најважније припремне радње за интеграцију требало да буду усмерене на следеће:

- ✓ Формирање одговарајућих стручних кадрова (тимова) на локалном нивоу. Ти тимови би требало, у оквиру локалне самоуправе, додатно да буду обучени, у складу са локалном стратегијом економског и социјалног развоја, за припремање пројектне документације и праћење процедура аплицирања за средства из фондова ЕУ. Поменути тимови би, у случају потребе, идентификовали и спољне стручне сараднике (због врло ограничених финансијских могућности локалних самоуправа да запосле такве људе, али и законских ограничења за њихово запошљавање) који би могли да им буду од помоћи приликом испуњавања многобројних процедура, података и методологије планирања, који су неопходан предуслов за одобрење пројеката које финансира ЕУ.

- ✓ Покретање и спровођење програма обуке са циљем да се сви запослени у локалној самоуправи упознају са основним начелима функционисања ЕУ и правним инструментима који се користе у европској регулативи у области запошљавања и социјалне политике. Просто делује изненађујуће да чак и поједини челници локалних самоуправа које су обухваћене истраживањем уопште нису упознати са овим темама и на питања из упитника одговарају паушално, признајући да нису имали прилику да се упознају са њима. Неопходно је подићи степен информисаности о могућим последицама чланства у ЕУ, укључујући и опште информације у вези са структурним променама, регионалном политиком и пратећим мерама подршке запошљавању и социјалној политици.

- ✓ Резултати спроведеног истраживања су показали да је веома важно поправити ситуацију везану за знање страних језика на нивоу општина (пре свега енглеског језикг) и за информатичку писменост, односно употребу компјутера. Тако је у једној локалној самоуправи формирана Канцеларија за локални економски развој, чији је задатак, између осталог, да припрема документацију за конкурисање за пројекте (ЕУ и друге), у којој од петоро запослених ни један не говори енглески језик.

- ✓ Од велике је важности да обучени стручњаци на нивоу општина развију одличну међусобну комуникацију, као и комуникацију са суседним

општинама, регионалним привредним коморама и другим регионалним удружењима послодаваца (тзв. хоризонталну комуникацију). Исто тако, не сме се занемарити значај развијања успешне вертикалне комуникације, тј. комуникације са релевантним ресорним телима, као што су национална Канцеларија за европске интеграције, ресорна министарства, па и сама Влада. Ради успостављања ефикасне вертикалне комуникације било би пожељно да стручњаци са локалног нивоа буду упознати и са националном стратегијом развоја, запошљавања, као и националним акционим плановима.

Генерално, може се закључити, резултати истраживања указују на неколико кључних препорука за локалну самоуправу у погледу квалитетније примене постојећих и увођења нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике:

1. Интензивније заједничко деловање и утицање локалних самоуправа посредством СКГО на национални ниво власти да се закони примењују (чак и ако се даље прописи не усаглашавају са прописима ЕУ, њихова потпунија примена је боља од формалног усаглашавања са стандардима ЕУ без њихове примене);

2. Укључивање локалних самоуправа у процес одлучивања о судбини предузећа код којих је раскинута приватизација (она су генератор највећих проблема у области социјалне политике и запошљавања);[18]

3. Они који креирају законе треба да „изађу на терен", седну и разговарају са локалним самоуправама;

4. Припрема „мапе за инвеститоре", које би илустровале где могу да уложе свој капитал у складу са економским критеријумима и њена презентација посредством СКГО (до тада ће важити само политичка припадност и лично познанство као критеријум);

5. Увођење нових надлежности локалних самоуправа мора бити праћено и могућношћу запошљавања нових стручних људи (постојећи кадровски потенцијал је недовољан);

6. Подстицање развоја социјалних предузећа[19], кооператива и микропредузећа, укључујући и самозапослене, могу бити извор иновативних решења локалних самоуправа за задовољавање социјалних потреба на партиципативан начин, пружајући посебне могућности за запошљавање искљученима са тржишта рада.

Како СКГО представља у Србији једину асоцијацију локалних власти, које се појављују у улози послодавца за велики број запослених у јавним службама на нивоу локал-

18 Један од предлога је био и да „држава уступи предузећа у стечају и она код којих није завршена приватизација локалној самоуправи (како би она могла да стави капацитете у функцију упошљавања)".

19 Сектор социјалних предузећа представља 10% свих европских предузећа и запошљава више од 11 милиона плаћених радника.

них самоуправа и јавних и јавних комуналних предузећа чије су локалне самоуправе оснивачи, њихово укључивање у социјални дијалог са мисијом заступања интереса локалних власти регионалном и националном нивоу постаје све неопходније. Ово је посебно потенцирано захтевима синдиката да се потпише национални гранси колективни уговор за јавна комунална предузећа, за шта они у овом тренутку немају партнера (ресорна министарства надлежна за комунална делатност одбијају преговоре, а СКГО нема овлашћење да преговара са репрезентативним синдикатима о томе). Имајући ово у виду, по узору на Европски центар за послодавце и предузећа које пружају јавне услуге (*European Centre for Employers and Enterprises Providing Public Services – CEEP*), СКГО би могла преузети активности на организованом представљању интереса локалних власти као послодаваца (да обезбеди потпуно признање као представник послодаваца – репрезентативна организација локалних самоуправа као послодаваца).

Локалне самоуправе играју важну улогу у процесу европских интеграција, како у погледу примене стандарда и вредности садржаних у правним тековинама ЕУ тако и у погледу припреме и реализације пројеката у области запошљавања и социјалној политици које финансира ЕУ, као и у погледу информисања грађана, посебно корисника социјалних давања и незапослених, о томе шта могу да очекују у процесу интеграција и након приступања ЕУ. Важност капацитета локалних самоуправа у том процесу посебно је важна, ако се има у виду да је неопходно:

1. осигурати институционални оквир за консултације са локалним самоуправама у току приступних преговора у оквиру Поглавља 19 (запошљавање и социјална политика);

2. благовремено информисати институције укључене у претприступне преговоре у оквиру Поглавља 19. о последицама примене одређених правних тековина ЕУ у области запошљавања и социјалне политике на локални ниво и неопходним капацитетима за њихову примену (институционалним/административним/финансисјким);

3. укључити локалне самоуправе током претприступних преговора приликом формулисања преговарачких позиција које представљају и интересе локалних самоуправа и објективно дефинисаних прелазних периода за примену појединих стандарда у области запошљавања и социјалне политике;

4. да СКГО учествује у процесу усаглашавања измена и допуна Закона о раду и других прописа из области запошљавања и социјалне политике који су од нарочитог значаја за локалне самоуправе;

5. да СКГО ојача експертски тим који поседује неопходна секторска знања из области запошљавања и социјалне политике како би квалитетно и компетентно учествовала у претприступним преговорима;

6. формирати посебне оперативне тимове на нивоу локалних самоуправа, који би се бавили питањима у вези са дефинисањем, систематизовањем и спровођењем пројеката у области запошљавања и социјалној политици финансираних из фондова и програма ЕУ.

Литература:

- Арандаренко М.: *Коришћење података о тржишту рада и прогноза вештина за креирање политике засноване на подацима и ex ante евалуација и подршка креирању Националног акционог плана запошљавања*, Подршка креирању политике запошљавања заснованом на подацима, Национални програм за РС ИПА 2011, април 2013.
- Лубарда Б.: *Радно право – расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет, Београд, 2012.
- Лубарда Б.: *Ревидирана европска социјална повеља – обавеза држава и улога социјалних партнера после ратификације*, Социјално-економски савет Републике Србије и Swiss Labour Assistance, Београд, 2009.
- Европска комисија: *„Европа 2020" Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста*, 2010.
- Европска комисија: *Агенда за нове вештине и нова радна места: Европски допринос пуној запослености*, 2010.
- Европска комисија: *Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију*, 2010.
- Европска комисија: *Извештај о напретку Србије за 2012. годину*, 2012.
- Министарство вањских и еуропских послова Републике Хрватске: *Што доноси чланство у Европској унији – преглед преговарачких поглавља*, Загреб, 2012.
- Павловић В.: *Локална самоуправа и процес приступања Србије ЕУ – од посматрача до партнера*, СКГО, Београд, 2012.
- Влада Републике Србије: *Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама Европске уније,* Београд, 2004.
- Влада Републике Србије: *Национална стратегија запошљавања 2011–2020*, Београд, 2011.
- Влада Републике Хрватске: *Методолошки приручник за израду анализе учинка увођења прописа Европске уније*, Загреб, 2001.
- Службени гласник Републике Србије, број: 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13: *Закон о раду*.

Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област запошљавања и социјалне политике

Зоран Ристић
Директор Центра за образовање, истраживања и приватизацију УГС „Независност“

Основ за израду анализе:

Анализа се спроводи у оквиру експертске подршке за потребе програма „Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција", Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти. Полазним основама за израду *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији*, област социјалне политике и запошљавања (локалне власти као послодавци на свим нивоима), укључујући и родну равноправност, одређена је као посебно релевантна (приоритетна област рада) за локалне самоуправе у Србији.

Методолошке основе:

Циљ, садржај и значај истраживања и анализе:



Циљ спровођења истраживања и анализе је процена утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања, процена ресурса, капацитета и могућности локалних самоуправа да активно и равноправно учествују у примени европских прописа из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правних тековина ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у фази њеног приступања ЕУ.

Садржај спровођења истраживања и израде анализе обухвата:

- ✓ Компарацију Оцене усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периосу 2008-2012 и извештаја о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних ЕУ прописа у области социјалне политике (припремњеног од стране СКГО) и запошљавања дефинисаних у Оквирном документу припремљеног од стране САЛАР (утврђивање јаза између њих – шта није усвојено од ЕУ прописа, зашто и шта би требало да буде усвојено, припрема коментара и допуна – у складу са Описом послова експертске подршке у области социјалне политике и запошљавања);
- ✓ Припрему упитника за локалне самоуправе (избор локалних самоуправа у складу са одређеним критеријумима, спецификација индикатора који треба да буду испитани у оквиру истраживања, а односе се на институционалне, административне и финансијске капацитете локалних самопурава за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ прописа); Дистрибуцију упитника и спровођење истраживања у изабраним локланим самоуправама у форми интервијуа; Прикупљање и обраду добијених података – у складу са Описом послова експертске подршке у области социјалне политике и запошљавања;
- ✓ Прикупљање и проучавање кључних докумената у области социјалне политике и запошљавања, као и стартешких докумената који се односе на европске интеграције Србије, а који садрже податке из ове области - Извештаји о напретку Србије, Национални план за европске интеграције, „Европа 2020" Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, Европска платформа за борбу

против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију, Ревидирана европска социјална повеља... (анализа садржаја изабраних докумената, формулисање закључака и препорука – у складу са Описом послова експертске подршке у области социјалне политике и запошљавања);

Улога коју ће локалне самоуправе имати током трајања приступних преговора (Поглавље 19 – Социјална политика и запошљавање) од суштинског је значаја за резултате преговора и успех у примени правних тековина ЕУ у овој области у српском практично-политичком оквиру. Локалне самоуправе моментом пуноправног чланства Србије у ЕУ постају део сложеног, вишедимензионалног система креирања ЕУ политика у области социјалне политике и запошљавања који почива на циљевима, логици и инструментима управљања на више нивоа власти, за које није лако наћи јединствени оквир деловања.

Резултати истраживања могу створити полазну основу за будућа комплекснија истраживања у овој области.

Обухват спровођења истраживања:

Истраживање (прикупљање примарних, квантитативних података) обухвата 7 локалних самоуправа (стратификован узорак[1]) чији ће одабир, ради задовољавања услова репрезентативности добијених резултата, бити извршен на основу следећих критеријума:

- ✓ Учешће свих статистичких региона у Р. Србији, утврђених Законом о регионалном развоју (изузев Косова и Метохије) - Град Београд, Аутономна покрајна Војводина (2 локалне самоуправе), Шумадија и Западна Србија (2 локалне самоуправе), Јужна и Југоисточна Србија (2 локалне самоуправе). У сваком статистичком региону где се обухватају по две локалне самоуправе бира се једна из прве или друге групе према степену развијености (степен развијености изнад републичког просека или изнад 80% просека) и једна из треће или четврте (степен развијености од 60% до 80% републичког просека или испод 60% просека). Уз овај критеријум, може се уважити и као додатни критеријум број становника које покрива локална самоуправа - по једна локална самоуправа са бројем становника преко 30.000 и једна испод тог броја у сваком региону.
- ✓ Учешће локалних самоуправа у којима је формиран локални Социјално-економски савет или Савет за запошљавање (без обзира да ли је званично регистрован у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике Р. Србије), као и локаних самоуправа код којих то није урађено – из сваког региона по 1 локална самоуправа где је формиран и 1 где није формиран.

1 Унутар утврђеног броја јединица утврђују се квоте одређених обележја, а унутар сваке квоте врши се избор по методу случајног избора.

Методе истраживања и израде анализе:

Хипотетичко дедуктивна метода – која у овом истраживању и изради анализе има виши степен примењивости од осталих опште-научних метода у основи је свих њих и са њима у односима кооперације и прожимања, (наглашавање захтева за интеграцијом систематског и систематичног емпиријског и теоријског сазнања из области спровођења социјалне политике и запошљавања).

Аналитичко дедуктивна метода – која има ослонац у искуственој основи хипотетичко-дедуктивне методе и служи за примену аналитичко дедуктивних поступака закључивања.

Статистичка метода – која омогућава анализу мноштва докумената различитих форми и садржаја (документа припремљена у оквиру Програма подршке локалним властима и СКГО који је подржан од стране Шведске међународне агенције (Сида), доступне анализе финкционисања локалних социјално економских савета, документа локалних самоуправа у области социјалне политике и запошљавања...), што уз квалитативну анализу подразумева и одређена пребројавања-квантификацију и примену *аналитичко индуктивних метода* (закључивање од појединачног ка општем) .

Компаративна метода – која омогућава поређење актуелног стања ресурса, капацитета и могућности у појединим локалним самоуправама у области социјалне политике и запошљавања са просеком, другим локалним самоуправама обухваћеним истраживањем и ЕУ стандардима.

Конкретизација примене ових метода врши се кроз израду конкретних инструмената истраживања (упитника, интервијуа и сл.), планове обраде и анализе.

Организација истраживања и израде анализе:

У циљу свеобухватног прикупљања документације и стицања увида у ресурсе, капацитете и могућности локалних самоуправа за активно укључивање у процес приступања Србије ЕУ, током спровођење истраживања и израде анализе ангажовани експерт ће успоставити сарадњу са ресорним министарствима и другим надлежним институцијама (Министарством за државну управу и локалну самоуправу, Канцеларијом за европске интеграције Владе Р. Србије, Делегацијом ЕУ у Р. Србији...), сарадњу са невладиним организацијама и образовним установама.

Инструменти истраживања и израде анализе:

Методологија која ће се користити, захтева израду инструмената помоћу којих ће се остварити оно што је дефинисано у циљевима спровођења истраживања и анализе. У том смислу, користиће се следеће методе прикупљања података: Анализа (садржаја) докумената и испитивање. Следи разрада инструмената за сваки од ових метода:

Процедура примене анализе (садржаја) докумената који омогућавају процену утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања тече по следећем редоследу:

1. Одређивање докумената који ће се подвргнути анализи. Основни документи који ће бити коришћени у анализи су:

- ✓ Оцена усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008-2012 и извештаја о испуњености НПИ (припремљено од стране СКГО);
- ✓ Квалиттаивне анализе кључних ЕУ прописа у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу (припремљено од стране САЛАР);
- ✓ Други документи који су званично доступни – интернет, канцеларија за европске интеграције, локалне самоуправе, СКГО...

2. Одређивање шта ће се заиста анализирати (делови докумената који се односе на социјалну политику и запошљавање – локалне власти као послодавац, укључујући и родну равноправност).

3. Одређивање шта ће се и како обележавати, класификовати и пребројавати (евидентирање више повезаних података, класификација и пребројавање шанси, претњи, опасности и могућности локалних самоуправа у овој области и сл.).

Процедура примене испитивања ресурса, капацитета и могућности у изабраним локалним самоуправама да активно учествују у процесу транспоновања европских прописа у области социјалне политике и запошљавања подразумева коришћење две технике: 1. Упитник (анкета) – који се упућује одабраним локалним самоуправама електронском поштом и 2. Интервију – који ангажовани експерт за област социјалне политике и запошљавања спроводи након враћања попуњених упитника, уколико одговори упућују на закључак да је то потребно (прикупљање додатних информација). Њихова примена треба да одговори на питања:

- ✓ Да ли су постојеће надлежности локалних самоуправа у области социјалне политике и запошљавања довољне за примену правних тековина Европске уније које ће се усвајати, да ли се надлежности примењују односно да ли је потребно уводити нове надлежности локалних самоуправа у овој области;
- ✓ Да ли постоји стратешки оквир за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама Европске уније у области социјалне политике и запошљавања на централном, регионалном и локалном нивоу;
- ✓ Да ли постоје институционални, администартивни и финансијски капацитети за примену правних тековина које се усвајају у процесу приступања.

Излазни производ:

Завршни поступак обухвата обраду података до којих се дошло анализом. На основу добијених података формираће се квалитативни и квантитативни закључци:

1. Финалне процене утицаја процеса европских интеграција на локалне самоуправе у области социјалне политике и запошљавања.

- ✓ Припрема извештаја о компарацији који садржи а) листу кључних ЕУ прописа у области социјалне политике и запошљавања, б) листу неусаглашених ЕУ прописа, тј. прописа које је требало/који ће тек бити усаглашени, ц) листу делимично усаглашених ЕУ прописа, тј. пропис акоје треба допунити, д) кључне разлоге због којих поједине правне тековине нису транспоноване у току претходног периода.
- ✓ Дефинисање стања и пропорука за побољшање и њихово укључивање у *Оквирни документ о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији* - припрема коментара и допуна документа.
- ✓ Припрема анализе која се односи на:

  - постојање усаглашености стратешког оквира за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у области социјалне политике и запошљавања на централном, регионалном и локланом нивоу;

  - потребу промене постојећих и увођења нових надлежности локалних самоуправа за примену усвојених правних тековина ЕУ, односно оних које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ, и степена примене постојећих надлежности;

  - специфичне индикаторе институционалних, администартивних и финансијских капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ прописа;

  - опис могућих последица непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/стандарда са аспекта капацитета и ресурса локалних самоуправа;

  - препоруке за локалне самоуправе за квалитетнију примену постојећих и увођење нових надлежности уз одређивање реалних временских оквира.

2. Припрема прилога уз анализу (табеле са подацима о локалним самоуправама које су обухваћене истраживањем, Excel графикона са специфичним подацима о социјалној политици и запошљавању из анализе, PowerPoint презентације)

Аутор
Зоран Ристић

Критеријуми на основу којих је извршен избор локалних самоуправа у којима је спроведено истраживање

Полазећи од критеријума за избор локалних самоуправа у којима би се спровело истраживање, дефинисаних у Методологији за израду Анализе, уз увођење додатног критеријума којим се процењује степен образовања становништва и степен његове незапослености, истраживање је спроведено у следећим локалним самоуправама:

Ред. бр.	Статистички регион коме припада и назив локалне самоуправе	Величина локалне самоуправе (укупан број становника)[1]	Критеријум развијености[2]	Постојање регистрованог локалног СЕС-а[3]	Школска спрема становништва[4] и стопа незапослености[5]
1.	Београд – Општина Нови Београд	214.516	Прва група (23 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека)	Регистрован на нивоу Града	Укупно становништво старо 15 и више година: 186.667; лица са вишим и високим образовањем: 75.813 (40,61%); 12.404 незапослена лица
2.	Шумадија и Западна Србија – Аранђеловац	46.225	Друга група (33 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 39.456 ; лица са вишим и високим образовањем: 4.691 (11,89%); 5.383 незапослена лица
3.	АП Војводина – Сомбор	85.903	Друга група (33 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 74.780; лица са вишим и високим образовањем: 9.354 (12,51%); 8.040 незапослених лица

1 Извор: *Старост и пол – подаци по насељима*, Попис 2011, РЗС 2013.
2 Извор: *Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе* и *Листа о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености*.
3 Извор: Социјално-економски савет Републике Србије (на основу података Министарства рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије).
4 Извор: *Школска спрема, писменост и компјутерска писменост – подаци по општинама и градовима*, Попис 2011, РЗС 2013.
5 Извор: *Месечни статистички билтен* , Национална служба за запошљавање, мај 2013.

4.	АП Војводина – Србобран	16.317	Трећа група (43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека)	Да	Укупно становништво старо 15 и више година: 13.786; лица са вишим и високим образовањем: 942 (6,83%); 3.020 незапослених лица
5.	Шумадија и Западна Србија – Краљево	125.488	Трећа група (43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 106.732; лица са вишим и високим образовањем: 15,281 (14,32%); 14.201 незапослено лице
6.	Јужна и Југоисточна Србија – Књажевац	31.491	Четврта група (46 изразито недовољно развијених јединица локалних самоуправа чији је степен развијености испод 60% републичког просека)	Да	Укупно становништво старо 15 и више година: 28.176 ; лица са вишим и високим образовањем: 2.778 (9,86%); 4.769 незапослених лица
7.	Јужна и Југоисточна Србија – Трговиште	5.091	Девастирана подручја (23 јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека)	Не	Укупно становништво старо 15 и више година: 4.409 ; лица са вишим и високим образовањем: 225 (5,10%); 1.206 незапослених лица



Упитник за истраживање у пилот општинама

Област запошљавања и социјалне политике

Зоран Ристић
Директор Центра за образовање, истраживања и приватизацију УГС „Независност“

У оквиру експертске подршке за потребе програма *Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција*, Компонента I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти, спроводи се анкета у изабраним локалним самоуправама, чији ће резултати бити коришћени за израду *Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији.* Програм је подржала Краљевина Шведска и усмерен је на подршку српским локалним самоуправама да оснаженим капацитетима одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање ЕУ. Молимо Вас да на постављена питања одговорите што прецизније, како бисмо прикупљене одговоре на најбољи начин искористили у фази анализе и дефинисања препорука.

1. **Оцените усклађеност прописа који се примењују у Републици Србији у области запошљавања и социјалне политике (локалне власти као послодавци), укључујући и родну равноправност са стандардима ЕУ:**

   а) потпуно су усклађени

   б) делимично су усклађени

   ц) нису уопште усклађени.

2. **На који је начин локална самоуправа надлежна за спровођење прописа из области запошљавања и социјалне политике? (Наведите надлежности, образложите свој одговор.)**

3. **Да ли је, по Вашем мишљењу, неопходно да локална самоуправа има већу или мању надлежност за спровођење прописа из области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)**

4. **Локална самоуправа је у досадашњем процесу усклађивања прописа Републике Србије из области запошљавања и социјалне политике са стандардима ЕУ учествовала:**

   а) у потпуности

   б) делимично

   ц) није уопште учествовала.

5. **Које *институционалне капацитете* локална самоуправа има за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)**



6. **Који *институционални капацитети* локалној самоуправи недостају за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)**

7. **Које *административне капацитете* локална самоуправа има за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)**

8. Који *административни капацитети* локалној самоуправи недостају за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

9. Које *финансијске капацитете* локална самоуправа има за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)



10. Који *финансијски капацитети* локалној самоуправи недостају за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике? (Образложите свој одговор.)

11. Какав ће учинак на локалну самоуправу, према Вашем мишљењу, имати даље усаглашавање прописа у области запошљавања и социјалне политике са стандардима и вредностима ЕУ?

а) позитиван

б) негативан

ц) неће имати никакав учинак.

12. Ако је одговор на питање број 11. позитиван":

а) одредите и опишите, што је детаљније могуће, друштвене групације (нпр., пословни сектор, мала и средња предузећа, корисници јавних услуга, увозници, извозници итд.) које ће осетити позитивне учинке и објасните на који ће се начин ти учинци осетити.

б) очекујете да ће се ти позитивни учинци осећати:

б.1. краткорочно (до једне године од прихватања и примене неусаглашених стандарда и вредности ЕУ)

б.2. дугорочно (након годину дана...)

б.3. не знам.

13. Ако је одговор на питање број 11. „негативан":

а) одредите и опишите, што је детаљније могуће, друштвене групације (нпр., пословни сектор, мала и средња предузећа, корисници јавних услуга, увозници, извозници итд.) које ће осетити негативне учинке и објасните на који ће се начин ти учинци осетити.

б) очекујете да ће се ти негативни учинци осећати:

б.1. краткорочно (до једне године од прихватања и примене неусаглашених стандарда и вредности ЕУ)

б.2. дугорочно (након годину дана...)

б.3. не знам.

14. Према Вашем мишљењу, да ли ће потпунија примена стандарда и вредности ЕУ политика кроз локалне политике имати учинак на:

а) повећање запослености

б) улагања

ц) конкурентски положај предузећа

д) отварање нових предузећа

е) нешто друго (наведите то) _____ .

15. Ако сте одговорили потврдно на питање 11 и/или 14:

а) опишите те учинке што је детаљније могуће

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

б) одредите хоће ли ти учинци бити концентрисани у појединим регијама и, ако да, у којима.

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____



16. Оцените какве ће учинке имати даље усклађивање са стандардима и вредностима политика ЕУ у областима наведеним у табели, уписивањем бројева од +3 (врло јак учинак) до 0 (никакава учинак).

	Врло јак учинак	Средње јак учинак	Слаб учинак	Никакав учинак
Број запослених у привредним друштвима на територији коју покрива ЛС				
Број запослених у органима ЛС				
Усклађивање закона				
Потреба за оснивањем нових установа				
Потреба за регионализацијом институционалне структуре				
Потреба за едукацијом запослених у ЛС				
Потребаза развијањем социјалног дијалога на нивоу ЛС				
Родна равноправност				

17. Које локалне политике у области запошљавања и социјалне политике могу највише допринети потпунијој примени стандарда и вредности политика ЕУ? (Образложите свој одговор.)

18. Од којих сте организација тражили савет или од којих сматрате да можете да добијете савет за активније учешће ваше локалне самоуправе у процесу усклађивања прописа Републике Србије из области запошљавања и социјалне политике са стандардима ЕУ? (Образложите свој одговор.)

19. Оцените усклађеност прописа који регулишу социјални дијалог на нивоу локалне самоуправе у Републици Србији са стандардима ЕУ:

а) потпуно су усклађени

б) делимично су усклађени

ц) нису уопште усклађени.

20. Наведите основне разлоге значајних или ограничених домета социјалног дијалога на локалном нивоу – (не)оспособљеност за социјални дијалог, испољавање (не)компетентности, (не)формалистички приступ социјалном дијалогу... (Образложите свој одговор.)



21. Оцените усклађеност прописа који регулишу родну равноправност у Републици Србији са стандардима ЕУ:

а) потпуно су усклађени

б) делимично су усклађени

ц) нису уопште усклађени.

22. Наведите основне индикаторе који указују на промоцију родне равноправности у органима локалне самоуправе и њиховим активностима (број жена у скупштини града/општине и градском/општинском већу, активности локалне самоуправе на промоцији родне равноправности и сл.).

23. Наведите ваше препоруке локалној самоуправи за квалитетнију примену постојећих и увођење нових надлежности у области запошљавања и социјалне политике (локалне власти као послодавци), укључујући и родну равноправност:

_____

_____

_____

_____

_____

ХВАЛА



Упитник је испунио/-ла

Име и презиме: _____

Положај/функција: _____

Број телефона: _____

Е-пошта: _____

Датум: _____

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Одговорности јединица локалне самоуправе у контексту примене правних тековина Европске уније у области заштите животне средине

Стална конференција градова и општина
Савез градова и општина Србије

SWEDEN

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Одговорности јединица локалне самоуправе у контексту примене правних тековина Европске уније у области заштите животне средине

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

Садржај

УВОД 4

1. УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ 5

2. ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО 9

2.1 . Хоризонтално законодавство – Преглед 9

2.2. Транспозиција хоризонталног законодавства у Србији 14

2.3. Улога локалних власти у имплементацији хоризонталног законодавства 14

3. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА 16

3.1. Квалитет ваздуха – Преглед 16

3.2. Транспозиција законодавства у области квалитета ваздуха у Србији 20

3.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области квалитета ваздуха 21

4. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ 23

4.1. Управљање отпадом – Преглед 23

4.2 . Транспозиција законодавства у области управљања отпадом у Србији 29

4.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области управљања отпадом 30

5. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ВОДА 33

5.1. Заштита вода – Преглед 33

5.2. Транспозиција законодавства у области заштите вода у Србији 42

5.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области заштите вода 42

6. ИНСТИТУЦИЈЕ ОДГОВОРНЕ ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – ПРЕГЛЕД 45

6.1. Институционални капацитети на републичком нивоу 45

6.2. Правни положај и надлежност локалне самоуправе у области животне средине на основу прописа који регулишу тај положај 46

6.3. Национални прописи у области животне средине и надлежност локалне самоуправе на основу таквих прописа 48

7. ПРОЦЕС ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕУ 56

Процес приступања Хрватске ЕУ – Преглед 58

8. ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ 62

АНЕКС I Хоризонтално законодавство 64

АНЕКС II Законодавство у области квалитета ваздуха 71

АНЕКС III Законодавство у области управљања отпадом 79

АНЕКС IV Законодавство у области управљања водама 84

Референце 92

УВОД

Република Србија је поднела захтев за добијање статуса земље кандидата у децембру 2009. г. Статус земље кандидата је добила у марту 2012. г. Међутим, датум почетка преговора још увек није одређен.

Процес приступања ЕУ има огроман утицај на националном, регионалном и локалном нивоу. Међутим, локални органи власти представљају ниво на којем се тај утицај најнепосредније осећа. Примена обимних и амбициозних правних тековина ЕУ (*acquis-a*) у области заштите животне средине представља главни изазов за локалне органе власти у смислу административних капацитета и финансијских средстава потребних за испуњење стандарда ЕУ у области заштите животне средине. Ови суштински утицаји политике заштите животне средине ЕУ захтевају благовремену припрему локалних органа власти и свест о улози коју имају у процесу апроксимације.

У овом документу дат је преглед главних захтева који произлазе из кључних правних прописа о заштити животне средине ЕУ у сектору хоризонталног законодавства, заштите ваздуха, управљања отпадом и заштите вода. Анализа је усмерена на директиве које подразумевају велике инвестиције, а које представљају посебан законски, административни и финансијски изазов за земље кандидате у току припрема за чланство. Дата је процена постојећих и разматрају се могуће будуће улоге и одговорности локалних власти у контексту релевантног законодавства ЕУ у области заштите животне средине. Осим тога, у овом документу се даје преглед институција одговорних за имплементацију и спровођење *acquis-a* у области заштите животне средине у Србији и главних изазова у предстојећем преговарачком процесу.

1. УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Поглавље о заштити животне средине је једно од најамбициознијих и најдалекосежнијих поглавља *acquis-a* у области животне средине. Циљеви политике заштите животне средине ЕУ јесу промовисање одрживог развоја и заштита животне средине за садашње и будуће генерације. Она се базира на превентивном деловању, начелу „загађивач плаћа", борби против штете нанете животној средини на извору, заједничкој одговорности и интегрисању заштите животне средине у друге политике ЕУ. Од почетка 70-их година прошлог века, ЕУ је развила обимне правне тековине у области заштите животне средине, које садрже више од 200 кључних законских аката, који покривају хоризонтално законодавство, квалитет воде и ваздуха, управљање отпадом, заштиту природе, контролу индустријског загађења и управљање ризиком, хемикалије, буку и шуме. У већини држава чланица, законодавство ЕУ у области заштите животне средине покренуло је готово 100% националних политика заштите животне средине.

Због његове сложености и обима, усклађивање законодавства у области заштите животне средине представља један од главних изазова за земље кандидате.

Усклађивање правних прописа је јединствена обавеза за чланство у Европској унији. То значи да земље које теже да постану чланице Европске уније морају прилагодити своје националне законе, правила и поступке да би се применио целокупан корпус права ЕУ садржан у *acquis-y*. Обавеза усклађивања са законодавством ЕУ траје и након приступања. Међутим, претприступни процес усклађивања је од највеће важности јер пружа могућност државама да организују своје институције и поступке и да обуче своје запослене за свакодневне процесе и одговорности доношења, примене и спровођења правних прописа Европске уније.

Процес усклађивања садржи три кључна елемента: транспозицију, имплементацију и спровођење. Сва три елемента треба да се узму у обзир у свакој фази процеса.

Транспозиција означава усвајање или измену и допуну националних закона, правила и процедура да би се захтеви одговарајућег прописа ЕУ потпуно инкорпорирали у обавезујуће националне законе и прописе. Државе чланице имају знатну слободу у одабиру најпогоднијих типова правних аката за транспоновање обавеза ЕУ у области животне средине. Ово дискреционо право је ограничено општим начелима права ЕУ и одлукама Суда правде. Квалитетна транспозиција је предуслов за обезбеђење делотворне имплементације и спровођења, али и основ за стратешко планирање улагања. Због свог обима и међусобно повезане природе законодавства у области заштите животне средине, оно представља додатно законско оптерећење за надлежне органе.

Имплементација или „практична примена" означава обезбеђење институција и буџета потребних за примену закона и прописа.

Спровођење означава обезбеђење довољно строгих контрола и казни како би се осигурало да се закони и прописи поштују.

Обезбеђење делотворне имплементације и спровођења законодавства у области заштите животне средине су кључна питања која треба да се решавају у претприступном периоду.

Комисија је идентификовала изазове који се односе на примену закона ЕУ у области заштити животне средине[1] који важе и за државе чланице и земље које би требало да обухвати проширење.

- Не поклања се довољна пажња роковима и комплетности током усвајања националних и регионалних закона и прописа
- Недовољно знање и свест националних и регионалних управа
- Недовољни управни капацитети
- Слабе националне и регионалне политике и праксе спровођења закона
- Недовољна и закаснела улагања у потребну инфраструктуру за смањење загађења.

Поред општих напред наведених изазова, земље кандидати ће се највероватније суочити с посебним изазовима у области животне средине, који обухватају:

- побољшање и проширење мрежа водоснабдевања како би обезбедиле да је безбедна вода за пиће расположива у свим урбаним срединама
- побољшање и проширење постројења за прикупљање и прераду отпадних вода
- обезбеђивање смањења емисија у ваздух из великих постројења за сагоревање
- побољшање квалитета ваздуха, нарочито у многим урбаним срединама
- обезбеђење контроле опасних материја које се испуштају из инсталација и свођења ризика од удеса на минимум
- сакупљање, прерада и безбедно одлагање отпада из домаћинстава, индустрије и болница
- успостављање адекватне мреже постројења за отпад
- борбу против илегалних депонија и илегалног превоза отпада
- чишћење контаминираног земљишта и река у којима је квалитет воде неприхватљив
- заштиту екосистема, станишта и врста од економских и еколошких притисака
- смањење емисија из саобраћаја
- смањење емисија загађујућих материја из економског сектора, као што су велика индустријска постројења и пољопривреда.

1 Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о имплементацији правних прописа Европске заједнице о заштити животне средине, КОМ (2008) 773, финална верзија.

Усклађивање са *acquis*-ем у области животне средине захтева знатна улагања, али, што је још важније, захтеваће помаке ка унапређењу постојеће националне политике заштите животне средине. Законодавне промене ради давања пуног дејства одредбама прописа ЕУ о заштити животне средине често доводи до додатних расхода у читавој земљи на централном, регионалном и локалном нивоу власти, за регулаторне органе, за индустрију, привредне субјекте и јавност. Међутим, решење ових проблема може да донесе велике користи. Оне обухватају[2]:

- боље јавно здравље због смањења изложености загађењу, што за резултати има смањење броја респираторних болести и превремених смрти,
- мање штете нанете шумама, објектима, пољима и рибњацима смањењем киселих киша и других облика загађења, што доводи до ширих економских користи и смањених трошкова;
- мањи ризик од (неповратне) штете по природне ресурсе;
- бољу заштиту природних екосистема и (угрожених) врста;
- унапређење туризма због чистије околине (шуме, воде за купање, природни резервати);
- смањен ризик од болести повезаних с водом и бољи укус воде због квалитетније воде за купање и пиће.;
- повећану економску ефикасност и већу продуктивност због модерне технологије, чиме се подстиче конкурентност индустрије;
- ниже трошкове производње и одржавања због доступности чистије воде, смањење потреба за претходним пречишћавањем;
- мању потрошњу примарног материјала због ефикаснијег коришћења и већег степена поновног коришћења и рециклирања;
- подршку за запошљавање и користи за локални и регионални развој,
- користи за корпоративну културу посредством већег нивоа свести о еколошким ризицима и приступа за смањење ризика и реаговање на евентуалне догађаје;
- друштвене користи посредством интензивнијег учења, свести, ангажовања и одговорности у погледу питања која се односе на животну средину (нпр., друштвена одговорност и ангажовање у одвајању отпада и рециклирање).

Процес апроксимације законског и административног система у земљама кандидатима са сложеним корпусом права ЕУ у области заштите животне средине је огроман задатак који захтева стално пажљиво планирање и управљање. Осим тога, одсуство имплементације и неодговарајућа имплементација могу не само да доведу до увођења санкција од стране Европског суда правде, укључујући привремене мере за спровођење корективних радњи и новчане казне, већ и до тога да државе чланице

2 Користи за Бившу југословенску републику Македонију и друге земље ЈИЕ од усклађености са *acquis*-ем у области животне средине, коначни извештај – Део I: Опште, Европска комисија – Директорат за животну средину 06/11347/AL, октобар 2007.

морају да плате одштету заинтересованим странама за такве пропусте.

Локалне власти играју битну улогу у обезбеђењу поштовања европских стандарда квалитета животне средине. Према томе, битно је да локалне власти постану свесне својих будућих одговорности на самом почетку процеса апроксимације, али и да припреме и играју активну улогу у процесу приступања.

Најновије искуство из процеса приступања Хрватске је показало да је један од главних проблема био у томе што локалне власти нису биле потпуно свесне свих појединости и могућих импликација *acquis*-а у области заштите животне средине. Непознавање и неразумевање властитих одговорности утицало је на капацитет апсорбовања расположивих средстава ЕУ и тако у великој мери угрозило испуњење рокова за имплементацију стандарда ЕУ у области животне средине.

Према томе, препоручује се да се током процеса приступања укључи што је могуће више заинтересованих страна у расправу о брзини којом се промене уводе у земље кандидате и начину на који ће се тим променама дати правно дејство. У том контексту, јачање административних структура за управљање животном средином изградњом партнерства са регионалним и/или локалним властима, предузећима и невладиним организацијама сматра се кључним у стварању погодних услова за тај процес.

2. ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО

2.1.. Хоризонтално законодавство – Преглед

Хоризонтални сектор се бави законодавством у области животне средине у разним питањима која су заједничка различитим тематским областима заштите животне средине, за разлику од прописа који се односе на конкретан сектор, на пример, воду или ваздух. За ове прописе се може рећи да су више процедуралне природе него да регулишу неку посебну област. Они дефинишу методе и механизме у циљу бољег одлучивања и израде и примене закона и прописа.

Четири правна акта се посебно разматрају у поглављу о хоризонталном законодавству која се сматрају значајним због свог утицаја на улоге и одговорности власти на локалном нивоу. У наставку текста даје се кратак преглед главних захтева, док је детаљни опис правила према директивама дат у Анексу I.

Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину

Директива о процени утицаја на животну средину захтева да процену животне средине изврши надлежни национални орган за одређене пројекте који би могли знатно да утичу на животну средину, између осталог, својом природом, величином или локацијом, пре него што се изда сагласност за извођење. Пројекте може да предложи јавно или приватно лице.

Процена је обавезна за пројекте наведене у Анексу I Директиве, за које се сматра да знатно утичу на животну средину. Остали пројекти, наведени у Анексу II Директиве, се не процењују аутоматски: државе чланице могу одлучити да се за њих изврши процена према утицају на животну средину од случаја до случаја или према граничним вредностима или критеријумима (на пример, величини), локацији (нарочито осетљива подручја животне средине) и могућем утицају (површина на коју утичу, трајање). Поступак утврђивања да ли је процена утицаја на животну средину потребна за неки пројекат наведен у Анексу II назива се *скрининг*.

Процена утицаја на животну средину мора да идентификује посредне и непосредне утицаје пројекта на следеће чиниоце: људе, флору, фауну, земљиште, ваздух, климу, пејзаж, материјална и културна добра, као и узајамно деловање ових чинилаца.

Носилац пројекта (лице које подноси захтев за сагласност за градњу или јавни орган који је иницирао пројекат) мора да органу одговорном за одобрење пројекта достави најмање следеће информације: опис пројекта (локација, изглед и величина); могуће мере за смањење значајних штетних утицаја; податке потребне за процену главних утицаја пројекта на животну средину; главне алтернативе које је носилац пројекта разматрао и главне разлоге за његов избор; нетехнички резиме ових података.

Уз уважавање правила и пракси у вези са комерцијалним и индустријским тајнама, ове информације се морају ставити на располагање заинтересованим странама довољно рано у процесу одлучивања:

- органима надлежним за заштиту животне средине, које вероватно треба консултовати у вези са одобрењем пројекта;
- јавности, одговарајућим средствима (и електронски) у исто време кад и информације (нарочито) о поступку одобравања пројекта, подацима о органу задуженом за одобрење или одбијање пројекта и могућностима учешћа јавности у поступку одобравања;
- другим државама чланицама уколико би пројекат могао имати прекограничне утицаје. Свака држава чланица мора ове информације ставити на располагање заинтересованим странама на својој територији да би они могли да дају своје мишљење.

Морају се предвидети разумни рокови да би све заинтересоване стране имале довољно времена за учешће у поступцима одлучивања о животној средини и давању свог мишљења. Та мишљења и информације прикупљене у складу са консултацијама морају се узети у обзир у поступку одобравања.

На крају поступка, следеће информације морају се ставити на увид јавности и доставити другим заинтересованим државама чланицама:

- одобрење или одбијање пројекта и сви са тим повезани услови;
- главни аргументи на којима се одлука заснива након прегледа резултата консултација с јавношћу, укључујући информације о процесу учешћа јавности;
- све мере за смањење неповољних утицаја пројекта.

У складу са националним законодавством, државе чланице морају обезбедити да заинтересоване стране имају могућност да оспоре одлуку на суду.

Главни изазови у спровођењу директиве о процени утицаја на животну средину обухватају:

- обезбеђење одговарајућих консултација с јавношћу у складу са захтевима Директиве; то може обухватати развој информационе технологије и смернице као подршку приступу информацијама о животној средини које се односе на документацију о процени утицаја и процедуре консултација.
- обезбеђење квалитета информација, укључујући квалитет извештаја о процени утицаја; то може обухватати рад на обуци запослених у циљу побољшања капацитета и техничког знања за подршку евалуације извештаја о животној средини.

Директива о процени утицаја је тренутно у поступку ревизије. Комисија је 26. октобра 2012. г. усвојила предлог нове Директиве. Циљ предлога је да се смањи непотребно административно оптерећење и да се олакша процена потенцијалних утицаја, а да се не ослабе постојеће заштитне мере у вези са животном средином. Квалитет процеса одлучивања ће се ојачати, постојећи степен заштите животне средине ће се унапредити, а привредни субјекти треба да добију усклађенији регулаторни оквир. Измене су такође окренуте будућности и изазови у настајању који су важни за ЕУ у целини у областима као што су ефикасност ресурса, климатске промене, биодиверзитет и спречавање катастрофа, сада ће се одразити у поступку процене.

Директива 2001/42/ЕЗ Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину

Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (Директива о стратешкој процени) успоставља минимални оквир за процену утицаја одређених планова и програма на животну средину. Ова директива проширује процес за процену утицаја на животну средину конципиран у Директиви о процени утицаја и Директиви о стаништима и пожељна је блиска координација и корелација напора према Директиви 2001/42/ЕЗ с послом који се захтева по тим другим директивама.

Директива о стратешкој процени има за циљ „висок ниво заштите животне средине" и она промовише укључивање питања заштите животне средине у планове и програме захтевајући да се еколошке последице одређених планова и програма који ће „вероватно" имати значајан утицај на животну средину, идентификују и процене у току припреме и пре усвајања планова и програма (али не и политика) које покрива директива. Кључни елемент директиве је успостављање процедуре за спровођење „процене утицаја" планова и програма који чине њен предмет. „Стратешка процена" се спроводи у процесу одлучивања много пре процене утицаја на животну средину и омогућава идентификацију и могућу превенцију неповољних утицаја на животну средину пре почетка формалног процеса одлучивања. Стратешка процена је потребна ради добијања одобрења плана или програма и чини део процеса планирања на националном нивоу.

Укратко, кључне фазе процедуре стратешке процене су:

- скрининг: проценити да ли неки план или програм може имати значајан утицај на животну средину да би се утврдило да ли је стратешка процена потребна;
- одређивање обима: одредити карактер и димензију питања, циљева и показатеља животне средине који треба да буду разматрани у току процеса стратешке процене; ова фаза захтева и обавезне консултације с органима надлежним за заштиту животне средине;
- израда процене (студије) потенцијалних значајних утицаја реализације плана или програма на животну средину и утврђивање разумних алтернатива;
- припрема извештаја о стратешкој процени и нетехничког резимеа и њихово стављање на увид јавности;
- консултовање релевантних органа и јавности;
- узимање у обзир резултата студије и консултација пре доношења било какве одлуке за формално одобрење/усвајање плана или програма;
- сачињавање информације о одлуци и њено стављање на увид јавности.

Процес одлучивања на нивоу планирања тежи високом степену транспарентности. Информације садржане у процени утицаја на животну средину и информације примљене током обавезних консултација с релевантним органима за заштиту животне средине и јавношћу морају се узети у обзир пре одобрења да се настави са планом или програмом. Према томе, мора се обезбедити да јавност буде упозната са плановима и програмима и да има право на примедбе. Примедбе се морају узети у обзир

и, након усвајања плана или програма, јавност мора бити обавештена о одлуци и начину на који је донета.

Надлежни органи морају узети у обзир и све могуће значајне прекограничне утицаје потенцијалних планова и програма. Потенцијално погођена држава чланица и њена јавност такође треба да буду обавештени пре доношења одлуке. Њихове примедбе такође треба укључити у релевантни национални процес одлучивања и они треба да буду обавештени о коначној одлуци.

Главни изазови у имплементацији ове директиве вероватно јесу:

- Јачање институционалних структура. То може обухватати нарочито следеће:
  - запошљавање кадрова како би се унапредили капацитети и проширење специјализованих стручних знања ради подршке евалуацији извештаја о стратешкој процени;
  - обука запослених ради унапређења способности и техничког знања;
- Припрема и обелодањивање информација о процедуралним условима Стратешке процене утицаја на животну средину (SEA)
- Подстицање јавних органа да врше измене у начину припреме планова и програма, нарочито припреме извештаја о процени утицаја на животну средину
- Обезбеђење учешћа јавности
- Стављање података о животној средини у поседу јавних органа и институција на увид јавности.

Директива 2003/4/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о приступу информацијама из области животне средине којом се укида Директива Савета 90/313/ЕЕЗ

Три примарна циља ове директиве су:

- да се гарантује право на приступ информацијама о животној средини које се чувају од стране или за рачун јавних власти и да се дефинишу основни услови и практична решења за остварење тог права;
- да се обезбеди да се информације о животној средини прогресивно стављају на увид и обелодањују јавности да би се постигла највећа могућа систематска расположивост и ширење информација о животној средини у јавности;
- да се остварују општи циљеви доприноса вишем нивоу свести о питањима животне средине, слободној размени мишљења, делотворнијем учешћу јавности у одлучивању о животној средини и, коначно, бољој животној средини.

Јавне власти морају обезбедити да се информације о животној средини систематски стављају на увид и дистрибуирају јавности. Те информације обухватају најмање следеће:

- међународне уговоре, конвенције и споразуме и законодавство Заједнице, национално, регионално и локално законодавство о животној средини;
- политике, програме и планове о животној средини;
- извештаје о стању животне средине (који се објављују најмање сваке четири године);
- податке о активностима које утичу на животну средину;
- еколошка одобрења и споразуме;
- студије о процени утицаја на животну средину и процене ризика.

Државе чланице морају обезбедити да јавне власти ставе информације о животној средини, које оне држе или неко други држи за њих, на располагање сваком подносиоцу захтева, било да је то физичко или правно лице, на захтев и без обавезе да подносилац захтева наведе свој интерес. Оне такође морају обезбедити:

- да одговорна лица помогну јавности приликом тражења приступа информацијама;
- да су листе јавних власти доступне јавности;
- да се право приступа информацијама о животној средини може ефективно остварити;
- да приступ управној и судској ревизији за свако лице које сматра да је његов захтев неоправдано одбијен, у целости или делимично, није узет у обзир, није на њега одговорено на одговарајући начин или није другачије решаван, буде експедитиван и да буде или бесплатан или да не буде скуп.

Могући најзахтевнији задаци који се односе на имплементацију ове директиве вероватно јесу:

- организовање информативних служби на локалном нивоу (укључујући јавне органе и организације) за пружање прихватљивог нивоа услуга онима који желе приступ информацијама (нпр., у смислу броја извршилаца, база података и могућности извештавања) и публицитет за пружене услуге;
- организовање израде извештаја о стању животне средине и других публикација и
- организовање и, где је то потребно, форматизовање података (нарочито података о мониторингу) за приступ јавности.

Директива 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину и којом се мењају и допуњују директиве Савета 97/101/ЕЗ и 96/61/ЕЗ у погледу учешћа јавности и приступа правосуђу

Директивом о учешћу јавности транспонује се други стуб Архуске конвенције који се односи на учешће јавности у процедурама у области животне средине.

Сходно томе, примарни циљ ове директиве јесте да се обезбеди учешће јавности у изради одређених планова и програма у вези са животном средином.

Она дефинише опште услове учешћа јавности у припреми од стране јавних власти одређеног броја планова и програма у области животне средине, као што су:

- управљање отпадом (сви нивои планова о управљању отпадом, укључујући планове у међународној сарадњи; четворогодишњи програми везани за батерије и акумулаторе, укључујући смањење количине опасних материја садржаних у њима и њиховог удела у отпаду из домаћинстава итд.; планови управљања опасним отпадом, ако је одвојен од општег отпада);
- заштита вода (акциони програми о заштити вода у подручјима угроженим загађењем нитратом);
- заштита ваздуха (планови или програми везани за загађење ваздуха у зонама и агломерацијама где је ниво загађења већи од граничних вредности плус маргина толеранције).

2.2.. Транспозиција хоризонталног законодавства у Србији

Према информацијама из Извештаја о напретку Србије[3] из 2012. године, транспозиција директива у хоризонталном сектору је доста напредовала. Србија је у октобру 2011. г. донела Националну стратегију за апроксимацију у области животне средине. У децембру 2011. г. донета је Стратегија за примену Архуске конвенције. Сходно томе, може се претпоставити да је већ постигнут висок степен усклађености с одредбама Директиве 2003/4/ЕЗ о приступу информацијама из области животне средине и Директиве 2003/35/ЕЗ о учешћу јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину.

У извештају је наведено да су Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ) и Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/ЕЗ) у потпуности транспоноване одредбама Закона о процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС", бр. 135/04, 36/09) односно Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС", бр. 135/04, 88/10).

2.3. Улога локалних власти у имплементацији хоризонталног законодавства

Улога регионалних власти и локалне самоуправе у имплементацији хоризонталног законодавства, нарочито у издавању дозвола и ширењу информација о животној средини, веома је значајна. Искуство држава чланица показује да се издавање дозвола за коришћења земљишта и изградњу и ширење информација о животној сре-

3 Извештај о напретку Србије за 2012. годину, COM(2012) 600, финални извештај.

дини најбоље организује на регионалном или локалном нивоу.

На основу процене стања транспозиције хоризонталног законодавства може се претпоставити да су одговорности локалних органа у контексту имплементације хоризонталног законодавства добро дефинисане. Међутим, Извештај о напретку за 2012. годину је подвукао проблем са имплементацијом Директиве о процени утицаја, посебно у погледу обезбеђивања учешћа јавности.

Због чињенице да се хоризонтално законодавство, које се разматра у овом поглављу, односи на управни поступак, као што су издавање дозвола (Директива о процени утицаја), одобрење на нивоу планирања (Директива о стратешкој процени), прикупљање, обрада, размена података о животној средини, обезбеђење учешћа јавности у одлучивању, кључне активности у имплементацији тих директива на локалном нивоу ће се фокусирати на институционална питања, као што су:

- процена постојећих механизама у поступку издавања дозвола, одобрења планова и програма и прикупљању и дисеминацији података о животној средини да би се утврдило да ли је постојеће устројство у складу са захтевима директива;
- преиспитивање и унапређење управних поступака, нарочито у погледу учешћа јавности у вези са сагласностима за изградњу (Директива о процени утицаја) и одобрења планова и програма (Директива о стратешкој процени);
- преиспитивање механизама за омогућавање приступа јавности информацијама; и
- финансирање.

У том смислу, јака и добро припремљена администрација на националном и локалном нивоу је од виталног значаја за имплементацију хоризонталног законодавства. Стога је потребно ојачати капацитете локалних органа да би се обезбедило поштовање захтева везаних за издавање дозвола, планирање и расположивост информација о животној средини и учешће јавности у поступцима одлучивања у области животне средине.

3. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА

3.1. Квалитет ваздуха – Преглед

Европски закони и прописи о квалитету ваздуха су изграђени на одређеним кључним приступима и принципима. Један од приступа је да државе чланице поделе своју територију на зоне и агломерације. У тим зонама и агломерацијама државе чланице треба да процене нивое загађености ваздуха мерењем и моделирањем и другим емпиријским техникама. У случају повећаног нивоа, државе чланице треба да израде план или програм квалитета ваздуха како би обезбедиле усклађеност са граничном вредношћу пре датума ког гранична вредност и формално ступа на снагу. Осим тога, треба јавности преносити информације о квалитету ваздуха.

Законодавство у области ваздуха може се груписати на следећи начин:

(а) Квалитет амбијенталног ваздуха

Законодавство које се односи на квалитет амбијенталног ваздуха има за циљ утврђивање и одржавање стандарда квалитета ваздуха који не утичу штетно на здравље људи или на околину. То се делом постиже утврђивањем граничних нивоа за одређене загађујуће материје у амбијенталном ваздуху, заједно са захтевима за мониторинг и извештавање о нивоу загађења. Кључни елемент законодавства је Директива 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи, која се обично назива Директива о квалитету амбијенталног ваздуха. Осим тога, правни оквир о контроли квалитета ваздуха такође је чврсто повезан са Директивом 2001/81/ЕЗ о националним горњим граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздуху.

(б) Издувни гасови из моторних возила и одобрење типа мотора

Односи се на одобрење типа одређених стандардних мотора (евро 5 и 6) и друге контролне мере за ограничење загађујућих материја из аутомобилског сектора.

(ц) Садржај сумпора у течним горивима

Директива 1999/32/ЕЗ од 26. априла 1999. године о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима такође чини део ове групе директива. Ова директива је знатно измењена Директивом 2012/33/ЕУ од 21. новембра 2012. године.

(д) Емисија испарљивих органских једињења (*VOC*)

Две су главне области контроле органских испарљивих једињења:

- контрола органских испарљивих једињења у производњи, складиштењу или претакању горива, што је регулисано Директивом 94/63/ЕЗ од 20. децембра 1994. године о контроли емисија испарљивих органских једињења (*VOC*) које настају складиштењем и дистрибуцијом бензина са терминала на бензинске станице, Директивом 2009/126/ЕЗ о фази II рекуперације бензинских пара током пуњења моторних возила горивом на бензинским станицама (која је донесена да прошири и допуни подручје примене Директиве 94/63/ЕЗ);

- контрола емисија органских испарљивих једињења у коришћењу растварача у одређеним индустријским активностима и у бојама и лаковима.

(e) Прекогранично загађивање ваздуха на великим удаљеностима.

Одлука Савета 86/277/ЕЕЗ о закључивању протокола уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима о дугорочном финансирању програма сарадње за мониторинг и евалуацију прекограничног преноса загађујућих материја на велике даљине у Европи (*EMEP*).

У поглављу о заштити ваздуха нарочито се разматрају два правна акта о квалитету амбијенталног ваздуха и процени, која се сматрају значајним због њиховог утицај на улоге и одговорности локалних органа. У наставку текста дат је кратак преглед главних захтева сваког инструмента, док је детаљан опис конкретних обавеза дат у Анексу II овог извештаја.

Директива 2008/50/ЕЗ Европског парламента од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи

Директива 2008/50/ЕЗ, која се обично назива Директивом о квалитету ваздуха, предвиђа мере са следећим циљевима:

- дефинисање и утврђивање посебних циљева за квалитет амбијенталног ваздуха ради избегавања, спречавања или смањења штетних ефеката на здравље људи и животну средину у целини;
- процена квалитета амбијенталног ваздуха у државама чланицама на основу заједничких метода и критеријума;
- прибављање информација о квалитету амбијенталног ваздуха ради пружања помоћи у сузбијању загађења ваздуха и непријатности и праћења дугорочних трендова и унапређења која су резултат националних мера и мера Заједнице;
- обезбеђивање да се те информације о квалитету амбијенталног ваздуха ставе на располагање јавности;
- одржавање квалитета ваздуха тамо где је он добар и побољшање квалитета ваздуха у другим случајевима;
- промовисање унапређене сарадње између држава чланица у смањењу загађења ваздуха.

Директива о загађењу ваздуха се фокусира на одржавање и побољшање квалитета ваздуха у погледу следећих загађујућих материја: сумпор-диоксида, азот-диоксида, оксида азота, суспендованих честица (PM10 и PM2,5), олова, приземног озона, бензена и угљен-моноксида. Директива 2004/107/ЕЗ регулише преостале загађујуће материје наведене у Анексу I Оквирне директиве о квалитету ваздуха, и то: живу, кадмијум, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике. Према томе, Директива о квалитету амбијенталног ваздуха треба да се примењује заједно са четвртом, Директивом-2004/107/ЕЗ и Спроведбеном одлуком Комисије 2011/850/ЕУ о реципрочној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.

Директива успоставља доње границе за оцењивање сваке загађујуће материје, критеријуме за метод оцењивања и референтне методе за мерење. Доње границе су изражене једним бројем различитих вредности чија је сврха дефинисана Директивом: „гранична вредност" (за сумпор-диоксид, PM10, олово, угљен-моноксид, азот-диоксид и бензен), „циљна вредност", „концентрација о којој се упозорава јавност", „концентрација о којој се обавештава јавност", „критични нивои" и „граница толеранције". Директива омогућава државама чланицама да утврде строжије граничне вредности од минималних вредности одређених на нивоу ЕУ и донесу краткорочне акционе планове за шири круг мера и активности.

Важећи стандарди и циљеви наведени у овим директивама су сумирани у следећој табели.

Загађујућа материја	Концентрација	Период мерења средњих вредности	Правни карактер	Дозвољена прекорачења сваке године
Ситне честице (PM2,5)	25 μg/m^3	1 година	Циљна вредност важи од 1. 1. 2010. Гранична вредност важи од 1. 1. 2015.	није релевантно
Сумпор-диоксид (SO_2)	350 μg/m^3	1 сат	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.	24
	125 μg/m^3	24 сата	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.	3
Азот-диоксид (NO_2)	200 μg/m^3	1 сат	Гранична вредност важи од 1. 1. 2010.	18
	40 μg/m^3	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2010.*	није релевантно
PM10 лебдеће честице	50 μg/m^3	24 сата	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.**	35
	40 μg/m^3	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.**	није релевантно
Олово (Pb)	0,5 μg/m^3	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005. (или 1. 1. 2010. у непосредној близини одређених, пријављених индустријских извора; и гранична вредност од 1,0 μg/m^3 која је важила од 1. 1. 2005. до 31. 12. 2009.)	није релевантно
Угљен-моноксид (CO)	10 mg/m^3	Максимална дневна 8-часовна средња вредност	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.	није релевантно

Бензен	5 μg/m^3	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2010.**	није релевантно
Озон	120 μg/m^3	Максимална дневна 8-часовна средња вредност	Циљна вредност важи од 1. 1. 2010.	25 дана мерења средњих вредности у периоду од 3 године
Арсен (As)	6 ng/m^3	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно
Кадмијум (Cd)	5 ng/m^3	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно
Никл (Ni)	20 ng/m^3	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно
Полициклични ароматични угљоводоници	1 ng/m^3 (изражено као концентрација бензо(а) пирена)	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно

Извор: DG ENV- http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm

Директива о квалитету ваздуха уводи додатне циљеве везане за PM2,5 који се односе на изложеност популације ситним честицама. Ти се циљеви одређују на националном нивоу и базирају се на просечном индикатору изложености (*AEI*).

AEI се утврђује као годишња средња вредност концентрације PM2,5 у периоду од 3 узастопне године чији се просек мери на одабраним станицама за мониторинг у агломерацијама и већим градским подручјима, постављеним на локацијама у градском залеђу да би се на најбољи начин проценила опште популације честица PM2,5.

Назив	Метричко мерење	Период за израчунавање просека	Правни карактер	Дозвољена прекорачења сваке године
PM2,5 Обавеза у вези са изложеношћу концентрацијама	20 μg/m^3 (AEI)	На основу трогодишњег просека	Законски обавезујуће у 2015. (године 2013, 2014, 2015)	није релевантно
PM2,5 Циљ смањења изложености	Процентуално смањење + све мере да се постигне 18 μg/m^3 (AEI)	На основу трогодишњег просека	Постићи смањење где је то могуће у 2020, одређено на основу вредности индикатора изложености у 2010.	није релевантно

Директива о квалитету ваздуха (2008/50/E3) је увела одређену флексибилност за постизање усклађености са граничним вредностима за честице (PM10), азот-диоксид и бензен. Државе чланице које имају посебне тешкоће у постизању тих вред-

ности, имале су могућност да обавесте Комисију и затраже одлагање рока за постизање граничних вредности за азот-диоксид и бензен или изузеће за граничне вредности за PM10. Што се тиче азот-диоксида и бензена, државе чланице које су показале доказе да се граничне вредности нису могле постићи до 1. јануара 2010. могле су да поднесу захтев за одлагање од јануара 2010. најкасније до јануара 2015. године.

Директива 2004/107/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводоницима

Директива 2004/107/ЕЗ, која се често назива Директива о тешким металима, обухвата не само загађујуће материје као што су арсен, кадмијум, никл и жива, већ и неке полицикличне ароматичне угљоводонике.

Главни циљеви Директиве могу се резимирати на следећи начин:

- Директивом се утврђују циљне вредности, „које треба постићи у највећој могућој мери", за све дате загађујуће материје (тј. арсен, кадмијум, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике). У погледу живе, ове циљне вредности важе од 31. децембра 2012. године, а до тада су за живу били дефинисани само захтеви за мониторинг. Те вредности износе 6 ng/m^3 за арсен, 5 ng/m^3 за кадмијум, 20 ng/m^3 за никл и 1 ng/m^3 за ПАУ (полицикличне ароматичне угљоводонике), које представља бензо(а) пирен.
- Директива упућује на мере за постизање вредности, које не би морале да иду даље од примене најбољих расположивих техника (БАТ) и које нарочито „не би довеле до затварања постројења".
- Циљ је обезбедити да државе чланице процене нивое загађујућих материја на читавој својој територији на основу општих метода и критеријума. За све осим за живу, оне морају да сачине листе подручја у којима су ти нивои достигнути и подручја у којима су прекорачени и обезбедити да „јасне и разумљиве информације" буду доступне јавности.
- У случају прекорачења циљних вредности, државе чланице ће идентификовати изворе загађења и демонстрирати примену „свих потребних мера које не подразумевају диспропорционалне трошкове" за њихово постизање.
- Циљ је обезбедити да јавност буде ефективно и благовремено информисана о нивоима концентрације релевантних загађујућих материја, као и о прекорачењу вредности.

3.2. Транспозиција законодавства у области квалитета ваздуха у Србији

Транспозиција правних прописа ЕУ који се односе на квалитет ваздуха, и то Директиве о квалитету ваздуха и Директиве о тешким металима, добро напредује. За већину одредаба је саопштено да су у потпуности транспоноване у национално законодавство преко одредаба Закона о заштити ваздуха („Сл. гласник РС", бр. 36/09 и 10/13),

Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха („Сл. гласник РС", бр.11/10 и 75/10), Правилника о садржају планова квалитета ваздуха („Сл. гласник РС", бр. 21/10) и Правилника о садржају краткорочних акционих планова („Сл. гласник РС", бр. 65/10).

За транспозицију су значајна и следећа законска акта: Уредба о утврђивању програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи („Сл. гласник РС", бр. 58/11), Уредба о одређивању зона и агломерација („Сл. гласник РС", бр. 58/11 и 98/12), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и агломерацијама на територији Републике Србије за 2011. годину („Сл. гласник РС", бр. 124/12), Правилник о условима за издавање сагласности оператерима за мерење квалитета ваздуха и/или мерење емисије из стационарних извора загађивања („Сл. гласник РС", бр. 16/12) и Правилник о условима за издавање дозволе за мерење квалитета ваздуха и дозволе за мерење емисије из стационарних извора загађивања („Сл. гласник РС", бр. 1/12).

3.3. Улоīа локалних орīана у имīлементāацији законодавсīва у области квалиīеīа ваздуха

Имплементација Директиве о квалитету ваздуха, заједно са Директивом о тешким металима, представља главни изазов за земље кандидате јер ће укупни трошак имплементације бити релативно висок. Већи део трошкова имплементације ће сносити оператери извора загађења, који ће морати да плате опрему за смањење емисије, да унапреде постојеће постројење или да инсталирају ново. Без обзира на то, успостављање мреже станица за мониторинг квалитета ваздуха и повезане опреме за обезбеђење квалитета ради оцењивања и класификације ће захтевати капитална улагања од стране надлежних државних и локалних органа.

Законодавство ЕУ не предвиђа поделу овлашћења и одговорности између националних и регионалних власти и локалне самоуправе. Међутим, логично је и практично да се неке активности (на пример, израда планова квалитета ваздуха, израда закона и прописа којим се директиве транспонују, утврђивање техничких стандарда и увођење казни за непоштовање прописа) обављају на националном нивоу, а друге (као, на пример, инспекција мањих извора загађења ваздуха, услуге потврђивања усклађености с техничким стандардима и праћење локалних станица за мониторинг квалитета ваздуха) на локалном.

Улога регионалних и/или локалних органа власти у контексту управљања квалитетом ваздуха је значајна из два разлога. Спровођење активности централних државних органа не би само по себи било довољно за имплементацију захтева ЕУ за квалитет ваздуха, јер се неки проблеми квалитета ваздуха веома лако и ефикасно откривају и решавају на локалном нивоу. Исто важи и за ефикасни мониторинг и надзор активности загађења из стационарних извора. Планирање и имплементација законодавства које се односи на управљање квалитетом ваздуха ће захтевати координацију између кључних актера, као што су држава, надлежни органи, регионалне и локалне власти, приватни субјекти (нпр., индустрија, произвођачи енергије) и друге релевантне заинтересоване стране које ће посредно или непосредно бити укључене у имплементацију и примену закона и прописа о квалитету ваздуха. Према томе, ефикасна и благовремена комуникација је значајна за ефективну имплементацију законодавства.

Закон о заштити ваздуха Србије („Сл. гласник РС", бр. 36/09 и 10/13) утврдио је улоге и обавезе јединица локалне самоуправе. Сходно томе, у погледу управљања квалитетом ваздуха, улоге локалне самоуправе су:

- успостављање локалних мрежа мерних станица за мерење квалитета ваздуха и израда програма мониторинга квалитета ваздуха;
- доношење одлука о мерењима посебне намене;
- достављање података о резултатима мерења Агенцији за заштиту животне средине;
- извештавање јавности у случају прекорачења концентрације о којој се обавештава јавност или концентрације на коју се упозорава јавност утврђених овим Законом;
- израда планова квалитета ваздуха;
- израда краткорочних акционих планова, укључујући информисање јавности сходно члану 35. Закона о заштити ваздуха;
- инспекцијски надзор над применом мера заштите ваздуха од загађења у објектима за који надлежни орган јединице локалне самоуправе издаје дозволу за градњу, односно употребну дозволу.

Имплементација законодавства које се односи на квалитет ваздуха ће захтевати обуку запослених. Без довољног броја и адекватно обученог особља, системи за мониторинг квалитета ваздуха, моделирање, управљање, планирање, регулацију и спровођење се не могу делотворно имплементирати. Зато је потребно обезбедити одговарајућа новчана средства да би одговорне институције могле делотворно да врше своје функције. Потребно је извршити процену потреба за обуком да би се, након што се особље ангажује и почне да ради, сви недостаци у погледу стручности могли отклонити у разумном року.

У зависности од одговорности јединица локалне самоуправе, људски ресурси су потребни за:

- израду и реализацију планова квалитета ваздуха;
- обезбеђење информација за јавност и њено учешће у изради планова квалитета ваздуха;
- обезбеђење извештавања јавности у случајевима прекорачења концентрација о којима се извештава јавност;
- надзор над објектима и активностима, односно мониторинг и инспекцију објеката и активности који могу емитовати загађујуће материје у ваздух;
- иницирање и спровођење извршних радњи и
- прикупљање података, анализа и извештавање.

4. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

4.1. Управљање отпадом – Преглед

Политика ЕУ у области отпада се спроводи преко одређеног броја правних прописа о отпаду с нагласком на управљању, могућностима одлагања, посебним токовима отпада, проширене обавезе и одговорности произвођача, контролу отпреме отпада за одлагање или поновно искоришћење.

Законодавство у области управљања отпадом промовише следећа начела:

- Хијерархија управљања отпадом. Стратегије управљања отпадом морају на првом месту имати за циљ превенцију стварања отпада и смањење његових опасних карактеристика. Уколико то није могуће, отпадне материјале треба поново употребити, рециклирати или искористити или користити као извор енергије. И, као последње решење, отпад треба безбедно одлагати (нпр., спаљивањем или на депоније).
- Самодовољност на нивоу Заједнице и, ако је могуће, на нивоу државе чланице. Државе чланице треба да, у сарадњи с другим државама чланицама, успоставе интегрисану и адекватну мрежу постројења за одлагање отпада.
- Најбоља расположива техника која не захтева прекомерне трошкове (*BATNEEC*): Емисије из постројења у животну средину треба да се смање што више и на нарентабилнији начин.
- Близина: Отпад треба да се одлаже што је могуће ближе извору.
- Начело предострожности: Непостојање пуне научне поузданости не може бити изговор за непредузимање мера. У случају вероватног ризика по животну средину или здравље људи од чињења или нечињења у вези са отпадом, треба применити оно што обезбеђује најекономичнији одговор на идентификовани ризик.
- Одговорност произвођача: Привредни субјекти, а нарочито произвођачи производа, морају бити укључени у постизање општег циља да се заокружи животни циклус материја, компоненти и производа од њихове производње до корисног века трајања док не постану отпад.
- Загађивач плаћа: Од оних који су одговорни за настајање отпада и последичне негативне ефекте на околину треба тражити да плате трошкове за избегавање или ублажавање тих штетних последица.

У децембру 2005. г. Комисија је објавила саопштење о тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада[4]. Преглед напретка у остваривању циљева зацртаних у стра-

4 САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА: Корак даље у одрживом коришћења ресурса: Тематска стратегија за превенцију и рециклажу отпада, КОМ (2005) 666, финална верзија.

тегији дат је 2011. г. у извештају Комисије о тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада[5]. Он садржи сумарни приказ главних мера које је предузела Комисија, главне расположиве статистичке податке о настајању отпада и управљању отпадом, кратак преглед главних предстојећих изазова и препорука за наредне активности. Извештај о тематској стратегији садржи неколико препорука које обухватају предузимање нових иницијатива које ће дати предност коришћењу економских инструмената за примену хијерархије отпада. Комисија је у ту сврху покренула студију о коришћењу економских инструмената и њиховом могућем утицају на хијерархију отпада.

Законодавство ЕУ у области управљања отпадом може се поделити у неколико подгрупа:

а) Оквирно законодавство у области отпада

- Оквирна директива о отпаду (2008/98/ЕЗ)

Ова Директива је заменила Директиву 2006/12/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. априла 2006. године о отпаду (кодификована верзија Директиве 75/442/ЕЕЗ са изменама и допунама), Директиву о опасном отпаду 91/689/ЕЕЗ и Директиву о отпадним уљима. Она даје општи оквир за захтеве управљања отпадом и основне дефиниције управљања отпадом за ЕУ.

- Одлука 2000/532/ЕЗ којом се успоставља листа отпада

Овом се одлуком успоставља систем за класификацију отпада, укључујући прављење разлике између опасног и неопасног отпада. Уско је повезана са листом главних карактеристика које отпад чине опасним садржаним у Анексу III напред наведене Оквирне директиве о отпаду.

- Одлука Комисије 2007/151/ЕЗ, којом се мењају и допуњују Одлуке 94/741/ЕЗ и 97/622/ЕЗ у погледу упитника за извештај о спровођењу Директиве 2006/12/ЕЗ Европског парламента и Савета о отпаду и спровођењу Директиве Савета 91/689/ЕЕЗ о опасном отпаду
- Уредба (ЕЗ) Но 1013/2006 о превозу отпада

б) Законодавство о активностима управљања отпадом

- Директива Савета 1999/31/ЕЗ о депонијама
- Одлука Комисије о упитнику за извештаје држава чланица о спровођењу Директиве 1999/31/ЕЗ о депонијама
- Директива 2000/76/ЕЗ о спаљивању отпада (треба да се замени Директивом *2010/75/ЕУ о индустријским емисијама 7. јануара 2014.)*

ц) Законодавство о посебним токовима отпада

- Батерије и акумулатори који садрже одређене опасне материје (Директива Савета 2006/66/ЕЗ)

5 ИЗВЕШТАЈ КОМИСИЈЕ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА о Тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада, КОМ (2011)13, финална верзија.

- Амбалажа и амбалажни отпад (Директива Савета 94/62/ЕЗ)
- Одлагање полихлорованих дифенила и полихлорованих терфенила (ПЦБ/ПЦТ) (Директива Савета 96/59/ЕЗ)
- Заштита животне средине, а нарочито земљишта, при коришћењу канализационог муља у пољопривреди (Директива Савета 86/278/ЕЕЗ)
- Отпад од електричне и електронске опреме (WEEE I и II (2002/96/ЕУ и 2012/19/ЕУ) и (ограничење коришћења опасних материја) RoHS I и II (2002/95/ЕЗ и 2011/65/ЕУ)
- Отпадна возила (Директива Европског парламента и Савета 2002/53/ЕЗ)
- Директива о отпаду из рударства (Директива 2006/21/ЕЗ Европског парламента и Савета).

Три правна акта се посебно разматрају у поглављу о управљању отпадом, која се сматрају значајним због свог утицаја на улоге и одговорности власти на локалном нивоу. У наставку текста дат је кратак преглед главних захтева, док је детаљан опис посебних обавеза сваког инструмента дат у Анексу III.

Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, а којом се укидају одређене директиве

Године 2008. извршена је велика реорганизација законодавства у области управљања отпадом. Нова Директива 2008/98/ЕЗ о управљању отпадом објединила је један број ранијих директива у једну целину која обухвата опасан и неопасан отпад и отпадна уља. Сходно томе, 12. децембра 2010. г. укинуте су три главне директиве о отпаду, и то: Директива 2006/12/ЕЗ о отпаду, Директива 91/689/ЕЕЗ и Директива 75/439/ЕЕЗ.

Оквирна директива о отпаду пружа оквир за управљање отпадом у ЕУ с нагласком на превенцији или смањењу негативних утицаја стварања отпада и управљању отпадом и побољшању ефикасности коришћења ресурса у складу са хијерархијом управљања отпадом. Она пружа објашњења кључних појмова, као што су дефиниције отпада, поновно искоришћење и одлагање, и дефинише услове за статус нуспроизвода и престанак статуса отпада.

Забрањено је остављање, бацање или неконтролисано одлагање отпада. Потребно је унапредити превенцију, рециклажу и припрему за поновну употребу.

Свако предузеће или организација која третира, чува или истоварује отпад у име трећих лица мора прибавити дозволу од надлежног органа која се конкретно односи на врсте и количине отпада за третман, опште техничке услове и мере предострожности које треба предузети.

Циљ ове директиве је превенција стварања отпада и подстицање коришћења отпада као ресурса. Нарочито Шести акциони програм Заједнице у области животне средине захтева доношење мера са циљем да се осигура раздвајање на извору, сакупљање и рециклажа приоритетних токова отпада. У складу с тим циљем и као средство омогућавања или унапређења његовог потенцијала за искоришћење, у њој се одређују неки од будућих конкретних циљева:

- до 2015. г. успоставиће се одвојено прикупљање најмање следећег: папира, метала, пластике и стакла;
- до 2020. г. треба да се повећа до најмање 50% по тежини припрема за поновну употребу и рециклажу барем оних отпадних материјала као што су папир, метал, пластика и стакло из домаћинстава и евентуално материјала другог порекла све док су ти токови отпада слични отпаду из домаћинстава;
- до 2020. г. треба да се повећа најмање до 70% по тежини припрема за поновну употребу, рециклажу и друго искоришћење материјала, укључујући обратно засипање отпадом као заменом за друге материјале, неопасног грађевинског отпада и отпада од рушења, не укључујући природно настале материјале дефинисане у категорији 17 у листи отпада.

Државе чланице треба да подстичу раздвајање опасних једињења од токова отпада да би се постигло управљање прихватљиво за животну средину.

Од држава чланица се тражи да припреме планове управљања отпадом и програме превенције настанка отпада, ове друге до краја 2013. године, како би се ојачале мере које се морају предузети у погледу превенције настанка и поновне употребе отпада и како би се усредсредило на смањење утицаја стварања отпада и управљања отпадом на животну средину, чиме се јача економска вредност отпада. Осим тога, подстиче се искоришћење отпада и употреба тако добијених материјала ради очувања природних ресурса.

Ефикасна имплементација Оквирне директиве о отпаду зависи од правилне имплементације других законских инструмената. Тако, током имплементације Оквирне директиве о отпаду треба имати на уму свеукупно законодавство у области отпада.

Директива Савета 1999/31/ЕЗ од 26. априла 1999. године о депонијама

Циљ Директиве је превенција или смањење негативних утицаја депонија на животну средину. Сходно томе, главни суштински циљ ове директиве је да утврди мере, процедуре и упутства за превенцију или смањење негативних утицаја на животну средину и ризика по здравље људи од одлагања отпада на депонију.

Она дефинише различите категорије отпада (комунални отпад, опасан отпад, неопасан отпад и инертни отпад) и важи за све депоније, дефинисане као места за одлагање отпада на површини или испод површине земље. Депоније се деле на три класе:

- депоније за опасан отпад;
- депоније за неопасан отпад;
- депоније за инертни отпад.

Од држава чланица се захтева да предузму одређене мере за постизање тог циља, укључујући третирање отпада пре одлагања на депонију, постепено елиминисање заједничког одлагања (опасан отпад помешан са неопасним) и вршење контроле над затварањем места одлагања и накнадну заштиту.

Директива дефинише стандардни поступак за прихват отпада да би се избегли било какви ризици:

- отпад се мора третирати пре одлагања на депонију;
- опасан отпад, у смислу Директиве, мора се одредити за депонију опасног отпада;
- депоније за неопасан отпад морају се користити за комунални и неопасан отпад;
- локације депонија за инертни отпад морају се користити само за инертни отпад.

На депонију се не могу прихватити следеће врсте отпада:

- течни отпад;
- запаљиви отпад;
- експлозивни или оксидирајући отпад;
- болнички и други клинички отпад који је инфективан;
- старе гуме, уз извесне изузетке;
- свака друга врста отпада која не испуњава критеријуме за прихватање наведене у Анексу II.

Директива утврђује систем дозвола за рад за локације депонија. Захтеви за дозволе морају да садрже следеће податке:

- идентитет подносиоца захтева и, у неким случајевима, оператера;
- опис врста и укупну количину отпада за депоновање;
- капацитет места за одлагање;
- опис места за одлагање;
- предложене методе превенције и смањења загађења;
- предложени план рада, мониторинга и контроле;
- план затварања и мере накнадног одржавања;
- финансијске гаранције подносиоца захтева;
- студију о процени утицаја, ако се захтева Директивом о процени утицаја на животну средину 2011/92/ЕУ.

Државе чланице морају обезбедити да постојеће локације депонија не могу наставити са радом уколико се не усагласе са одредбама Директиве што је пре могуће.

Оно што је значајно, начело „загађивач плаћа" се спроводи на два битна начина:

a) захтевом да оператер депоније обезбеди финансијску гаранцију у периоду трајања активности на депонији и у вези са депонијом; и

b) обезбеђењем да накнаде оператера покривају све трошкове успостављања, рада и затварања депоније и накнадног одржавања локације депоније.

Извод из извештаја Комисије од 20. новембра 2009. године о имплементацији прав-

них прописа о отпаду заједнице[6] најбоље илуструје сложеност и изазове са којима се суочавају земље кандидати у испуњавању услова Директиве о депонијама: *„Имплементација Директиве о депонијама је и даље веома незадовољавајућа и потребно је предузети значајне напоре да се ситуација побољша. Десет година од усвајања Директиве, нису све државе чланице транспоновале и примениле све њене одредбе. Још увек постоји знатан број илегалних депонија које немају одобрења које прописује законодавство ЕУ о отпаду. Велика већина држава чланица није поштовала крајњи рок, 16. јули 2009. да обезбеди да се све неусловне депоније (ако изричито нису изузете) које су постојале пре доношења Директиве ускладе са њеним захтевима. Само девет држава чланица је испунило циљеве из 2006. г. у вези са преусмеравањем биоразградивог комуналног отпада са депонија и сматра се да је сакупљање депонијског гаса недовољно. У 2009. години у поступку је било тринаест тужби против држава чланица за неусклађеност и једанаест тужби за лошу примену".*

Директива Европског парламента и Савета 94/62/ЕЗ од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду

Циљ ове Директиве је усклађивање националних мера за управљање амбалажом и амбалажним отпадом ради превенције или свођења на минимум свих утицаја амбалаже и амбалажног отпада на животну средину и избегавања поремећаја конкуренције на унутрашњем тржишту. Ова директива покрива сву амбалажу која се ставља у промет на европском тржишту и сав амбалажни отпад, било да се користи или ослобађа у индустријским постројењима, трговачким објектима, канцеларијама, радњама, сервисима, домаћинствима или на неком другом месту, без обзира на коришћени материјал.

Директива 94/62/ЕЗ је два пута мењана и допуњавана, прво Директивом 2004/12/ЕЗ, а потом Директивом 2005/20/ЕЗ. Директива 2004/12/ЕЗ уноси суштинске измене и допуне Директиве 94/62. Директивом 2005/20/ЕЗ мења се и допуњује члан 6. Директиве 94/62/ЕЗ додавањем става којим се новим државама чланицама одобравају прелазни периоди за постизање циљева у погледу искоришћења у енергетске сврхе и за рециклажу утврђених за 31. децембар 2008. г. Прелазни периоди трају од 31. децембра 2012. до 2015. г.

Директива дефинише мере које, на првом месту, имају за циљ спречавање настанка амбалажног отпада, а затим и повећање поновне употребе, поновног искоришћења и рециклаже тог отпада. Те мере обухватају минималне стандарде и критеријуме за амбалажне материјале и обележавање, као и минималне и максималне циљеве за поновно искоришћење и рециклажу амбалажног отпада. Директива обухвата и одредбе о подстицању превенције настанка амбалажног отпада и кампања за подизање нивоа свести јавности ради повећања стопе искоришћења и рециклаже. Државе чланице су дужне да развију информационе системе (базе података) о амбалажи и амбалажном отпаду да би се могла пратити реализација циљева ове директиве.

6 Извештај Комисије од 20. новембра 2009. године о имплементацији правних прописа о отпаду у Заједници, Директиве 2006/12/ЕЗ о отпаду, Директиве 91/689/ЕЕЗ о опасном отпаду, 75/439/ЕЕЗ о отпадним уљима, Директиве 86/278/ЕЕЗ о отпадном муљу, Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду, Директиве 1999/31/ЕЗ о депонијама и Директиве 2002/96/ЕЗ о отпаду од електричне и електронске опреме за период 2004–2006. [КОМ(2009) 633 финална верзија – Није објављено у Службеном листу].

Државе чланице морају да уведу системе за враћање и/или сакупљање коришћене амбалаже ради постизања следећих циљева:

- најкасније до 30. јуна 2001. године поновно искористити или спалити у постројењима за спаљивање отпада између 50% и 65% амбалажног отпада по тежини уз искоришћење енергије;
- најкасније до 31. децембра 2008. године поновно искористити или спалити у постројењима за спаљивање отпада најмање 60% амбалажног отпада по тежини уз искоришћење енергије;
- најкасније до 30. јуна 2001. године рециклирати између 25% и 45% укупног амбалажног материјала садржаног у амбалажном отпаду (уз минимум од 15% по тежини за сваки амбалажни материјал);
- најкасније до 31. децембра 2008. године рециклирати између 55% и 80% амбалажног отпада по тежини;
- најкасније до 31. децембра 2008. године морају се постићи следећи циљеви за материјале садржане у амбалажном отпаду:
    - 60% за стакло, папир и картон;
    - 50% за метале;
    - 22.5% за пластику и;
    - 15% за дрво.

Сматра се да спаљивање отпада у постројењима уз искоришћење енергије доприноси реализацији тих циљева.

4.2. Транспозиција законодавства у области управљања отпадом у Србији

Транспозиција Оквирне директиве о отпаду још није завршена. Већина одредаба Директиве је у 2010. години транспонована усвајањем следећих законских аката: Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10, Уредба о категоријама отпада („Сл. гласник РС", бр. 56/10), Уредба о садржини, начину вођења и форми регистра издатих дозвола („Сл. гласник РС", бр. 95/10), Уредба о начину складиштења, паковања и означавања опасног отпада („Сл. гласник РС", бр. 92/10), Уредба о начину управљања отпадним уљима („Сл. гласник РС", бр. 71/10) и Уредба о депонијама („Сл. гласник РС", бр. 92/10).

Међутим, кључне одредбе директиве о нуспроизводима (члан 5), престанку статуса отпада (члан 6), поновној употреби и рециклажи (члан 11), опасном отпаду (чл. 18. и 20), биолошком отпаду (члан 22), плановима управљања отпадом и програмима спречавања настанка отпада (чл. 28. и 29) још увек треба да се транспонују.

Што се тиче транспозиције Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажном отпаду, постигнута је пуна транспозиција доношењем Закона о амбалажи и амбалажном отпаду („Сл. гласник РС", бр. 36/09).

И Директива о депонијама (1999/31/ЕЗ) је у потпуности транспонована одредбама Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10) и Уредбе о депонијама („Сл. гласник РС", бр. 92/10).

4.3. Улоїа локалних орїана у имūлементāцији законодавсūва у области уūрављања оūūадом

Закони и прописи којима се уређује управљање отпадом нису сами по себи довољни да се њихови циљеви остваре у пракси. Администрирање и спровођење законских мера мора се извршити на одговарајући начин да би оне биле делотворне, што изискује коришћење одговарајућих система, процедура и ресурса у ту сврху. У том смислу се улога регионалних и локалних органа сматра значајном из неколико разлога. Прво, имплементација функција централних власти не би сама по себи била довољна за имплементацију директива о отпаду. Друго, стварање и одлагање отпада се одвија на регионалном/локалном нивоу, што захтева инструменте за планирање, регулисање и мониторинг.

Надлежности за управљање отпадом су углавном пренете на регионалне и локалне органе. Те надлежности могу обухватати одобрење локација за постројења за управљање отпадом и пружање услуга (сакупљања, транспорта, прераде, поновног искоришћења и одлагања) за комунални отпад или регулаторне активности. Локални органи би исто тако били одговорни за доношење подзаконских аката везаних за управљање отпадом којима се подржава имплементација националног законодавства – на пример, правила о времену и начину сакупљања отпада. Према томе, регулаторна функција на локалном нивоу обухвата три примарна задатка:

- издавање дозвола за постројења и активности управљања отпадом;
- мониторинг, надзор и инспекција да би се осигурало поштовање услова из дозволе;
- предузимање радњи спровођења закона у случају непоштовања услова дозволе или других одредаба правних прописа ЕУ о отпаду (транспонованих у национални систем), што треба да значи делотворне, одвраћајуће и сразмерне санкције (обично новчане казне).

Осим тога, поштовање начела ЕУ о управљању отпадом ће захтевати велику промену система вредности и схватања у погледу животне средине од стране свих нивоа власти, индустрије и потрошача. Сходно томе, препоручује се израда програма едукације и подизања нивоа свести. Улога локалних органа ће бити кључна у унапређењу перцепције и става јавности према управљању отпадом генерално. Главни изазови би били решавање забринутости и очекивања јавности у погледу избора и локације постројења за управљање отпадом. Осим тога, промена става јавности према повећаним трошковима унапређеног система управљања отпадом је од кључног значаја. Међутим, локални органи обично игноришу та непопуларна питања, што онда утиче на примену правила управљања отпадом.

Улоге регионалних и локалних самоуправа у управљању отпадом такође могу да се мењају према економији обима и врсти отпада. У том случају би међуопштинска са-

радња била од велике користи како би се формирале групе са довољно отпада да се одговарајућа постројења могу приуштити. Овај регионални приступ може бити примерен и за одлагање опасног отпада. Уколико би требало промовисати овај регионални приступ, потребно је преиспитати постојећу политику, законски и административни оквир који уређује органе локалне самоуправе да би се обезбедило да постоји одговарајућа подлога за међуопштинску сарадњу. У том смислу је потребно да се пажљиво испита карактер свих облика добровољних споразума, заједничких предузећа или удружења органа локалних самоуправа да би се питања као што су заједничко коришћење ресурса и одговорност решила на одговарајући начин.

Главни изазови у имплементацији законодавства ЕУ у области управљања отпадом могу се резимирати на следећи начин:

- Израда и одобрење планова управљања отпадом.
- Обезбеђење адекватне мреже безбедних и легалних постројења за одлагање отпада и поновно искоришћење. Упаривање капацитета инфраструктуре за управљање отпадом са количином створеног отпада је од основне важности за добро управљање отпадом. Планови управљања отпадом могу помоћи у обезбеђењу потребних капацитета, али само ако се делотворно спроведу.
- Смањење количине отпада и боље управљање одређеним токовима отпада. Остварење одређених циљева ЕУ за смањење отпада и управљање отпадом, као што је преусмеравање биоразградивог отпада са депонија и сакупљање отпадних возила и отпада од електричне и електронске опреме (OEEO), такође зависи од одговарајућег планирања и развоја потребних организационих решења и постројења за поновно искоришћење.
- Обезбеђење дозвола за нову инфраструктуру и постројења и инспекција и надзор свих постојећих.
- Борба против илегалног одлагања отпада. Решавање питања коришћења легалних депонија захтева стратешко деловање на више фронтова ради усклађивања са Оквирном директивом о отпаду и Директивом о депонијама: улагања у легалне депоније; бољи системи националне детекције, спровођења закона и кажњавања; и одговарајуће чишћење локације.

Закон о управљању отпадом Србије је утврдио одговорности локалних власти за имплементацију законодавства у области управљања отпадом. Сходно томе, локални органи су одговорни за извршење следећих активности:

- усвајање локалног плана управљања отпадом којим се дефинишу задаци управљања отпадом на њиховој територији у складу са Стратегијом управљања отпадом и обезбеђења испуњења предуслова за њено спровођење;
- регулисање, организација и реализација процеса управљања комуналним, тј. неактивним и неопасним отпадом на њиховој територији у складу са законом; обезбеђивање и опремање центара за одлагање отпада у случају да се отпад не може одлагати у контејнере за комунални отпад (кабасти и

други отпад); регулисање организације, селекције и сакупљање отпада за рециклажу;

- регулисање поступка наплате трошкова у областима управљања комуналним отпадом, тј. неактивним и неопасним отпадом, у складу са законом;
- издавање дозвола, одобрења и других аката у складу са Законом о управљању отпадом, вођење евиденције и достављање релевантних података министарству; Закон поверава надлежности општинама и градовима за издавање дозвола за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање неактивног и неопасног отпада на њиховој територији;
- достављање мишљења, на захтев министарства или одговарајућих органа аутономне покрајине, у поступку издавања дозвола у складу са Законом о управљању отпадом;
- спровођење надзора и контроле над третманом отпада, све у складу са Законом о управљању отпадом;
- Вршење других дужности предвиђених законом.

Активности које се односе на комунални и неопасан отпад као и активности издавања дозвола се спроводе као поверене активности и подлежу директној контроли Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

Релевантно национално законодавство, тј. Закон о управљању отпадом препознаје и подстиче користи међуопштинске сарадње. Сходно томе, једна или више јединица локалне самоуправе могу одлучити о локацији за изградњу и рад постројења за складиштење, третман и одлагање отпада на њиховој територији у складу са условима предвиђеним законом, као и у складу са споразумом у случају да скупштине више од једне локалне самоуправе заједно одлуче о локацији за постројење за управљање отпадом. У случају да се гради постројење за третман и одлагање опасног отпада, надлежно министарство одлучује о локацији у складу са законом и претходно добијеним мишљењем локалне самоуправе или аутономне покрајине за постројења која се граде на њиховој територији. Уколико јединице локалне самоуправе не могу постићи заједничку одлуку о локацији постројења за управљање отпадом, влада ће, на предлог министарства или одговарајућег органа аутономне покрајине, донети такву одлуку. У том смислу је потребно пажљиво испитати могуће законске форме успостављања међуопштинске сарадње у управљању отпадом да би се питања као што је заједничко коришћење ресурса и одговорност решавала на одговарајући начин.

5. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ВОДА

5.1. Заштита вода – Преглед

Вода се сматра једном од најпотпуније регулисаних области законодавства ЕУ у области заштите животне средине. Прописима ЕУ се у основи регулише свака врста водног тела у смислу одржавања довољно доброг стања квалитета воде и ограничења и контроле активности које могу негативно да утичу на водна тела.

Нова европска политика у области вода садржи иновативну Оквирну директиву о водама (2000/60/ЕЗ) и Директиву о поплавама (2007/60/ЕЗ), које уводе кључне принципе у управљање квалитетом воде. Ова суштина законодавства о квалитету воде је даље поједностављена и рационализована кроз Директиву 2008/105/ЕЗ која дефинише стандарде квалитета животне средине за приоритетне супстанце и неке друге загађујуће материје, како је предвиђено чланом 16. Директиве 2000/60/ЕЗ, која обједињује одређен број појединачних директива с фокусом на одређене материје.

Оквирна директива о водама одражава промену у политици ЕУ о водама и тај нови приступ се формулише преко следећих кључних циљева:

- развој интегрисане политике ЕУ за дугорочно одрживо коришћење вода и њена примена у складу с начелом супсидијарности;
- проширење обима заштите воде на све воде: површинске воде, укључујући приобалне воде, и подземне;
- постизање „доброг статуса" свих вода до одређеног рока и очување тог статуса где већ постоји;
- управљање водама на основу речних сливова уз „комбиновани приступ" граничних вредности емисије и стандарда квалитета, уз одговарајуће одредбе о координацији у вези са подручјима међународних речних сливова у којима се речни сливови налазе у више држава чланица и/или који обухватају територију држава које нису чланице ЕУ;
- одређивање цена за коришћење воде уз узимање у обзир начела пуне надокнаде трошкова и у складу са начелом „загађивач плаћа";
- веће учешће грађана;
- рационализовање законодавства.

Нова политика у области вода се базира на комбинованом приступу који уводи и промовише Оквирна директива о водама (2000/60/ЕЗ). То значи да се граничне вредности емисије (максимално дозвољене количине загађујућих материја које се могу испустити из одређеног извора у водену средину) и циљеви у погледу квалитета вода (минимални услови квалитета воде ради ограничења кумулативног утицаја емисија) користе за узајамно јачање. У сваком појединачном случају примењиваће се строжији приступ. Тај комбиновани приступ је у складу са начелима Уговора ЕУ – начело предострожности, начело превенције и начело да штету нанету животној

средини треба, као приоритет, отклонити на извору, као и начело да се услови животне средине у разним подручјима морају узети у обзир. Такође се може сматрати да у суштини такав приступ одражава додатну одредбу Уговора да се захтеви заштите животне средине угради у дефинисање и имплементацију других политика ЕУ.

Поред комбинованог приступа, нова политика у области вода захтева да се управљање водама спроводи пре на основу речних сливова него географских и политичких граница. Овај приступ је наведен у Оквирној директиви о водама (2000/60/ЕЗ) и Директиви (2007/60/ЕЗ) о поплавама, којима се захтева да се израда планова управљања речним сливовима и процене ризика од поплава, мапа ризика од поплаве и мапа опасности, односно планова управљања поплавама врши на основу речних сливова. У том контексту Оквирна директива о водама прописује одредбу о обавезној координацији између држава чланица које деле речни слив и одредбу да државе чланице настоје да координишу одговоре за међународне речне сливове које међусобно деле државе чланице и државе које нису чланице ЕУ.

Поред Оквирне директиве о водама, која пружа управљачки оквир за заштиту вода, и законодавства у области вода, сектор вода садржи широк распон директива и одлука Савета, које су наведене у даљем тексту:

- Директива Савета 80/68/ЕЕЗ о заштити подземних вода од загађивања проузрокованог одређеним опасним супстанцама
- Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о пречишћавању урбаних отпадних вода
- Директива Савета 91/676/ЕЕЗ о заштити вода од загађивања изазваног нитратима из пољопривредних извора
- Директива Савета 91/692/ЕЕЗ од 23. децембра 1991. године о стандардизацији и рационализацији извештаја о спровођењу одређених директива у вези са животном средином
- Одлука Комисије 93/481/ЕЕЗ о обрасцима за представљање националних програма сходно члану 17. Директиве Савета 91/271/ЕЕЗ
- Одлука Комисије 95/337/ЕЗ о упитницима који се односе на Директиву у сектору вода
- Директива Савета 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу
- Одлука 2455/2001/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању листе приоритетних супстанци у области политике вода
- Директива Савета 2006/7/ЕЕЗ о квалитету воде за купање (којом се укида Директива Савета 76/160/ЕЕЗ са ступањем на снагу 31. децембра 2014. године)
- Директива 2006/11/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. фебруара 2006. године о загађивању узрокованом неким опасним материјама испуштеним у водену животну средину Заједнице (кодификована верзија Директиве Савета 76/464/ЕЕЗ)
- Директива 2006/118/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о заштити подземних вода од загађивања и детериорације

Најновији закони и прописи садрже Директиву 2007/60/ЕЗ о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава, Директиву 2008/105/ЕЗ о стандардима квалитета животне средине у области политике вода и Директиву 2008/56/ЕЗ којом се успоставља оквир за деловање ЕУ у области поморске политике животне средине.

Четири законска акта се посебно разматрају у поглављу о заштити вода, која се сматрају значајним за њихов утицај на улоге и одговорности власти на локалном нивоу. У наставку је дат кратак преглед главних захтева, док је детаљни опис конкретних обавеза из сваког документа дат у Анексу IV.

Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета којом се успоставља оквир за деловање Заједнице у области политике вода

Оквирна директива о водама успоставља основне принципе одрживе политике вода у Европској унији на интегрисаној основи успостављањем структуре управљања за будућу европску политику вода, ослањајући се на блиску сарадњу и кохерентно деловање на нивоу ЕУ, држава чланица и локалном нивоу, уз учешће јавности, с надом у блиску сарадњу са државама које нису чланице ЕУ и помоћ релевантних међународних тела за заштиту вода.

Кључни циљеви Директиве су:

- развој интегрисане политике ЕУ за одрживо коришћење вода и њена примена у складу са принципом супсидијарности;
- усвајање, у том смислу, кохерентног, транспарентног и делотворног законског оквира (и рационализовањем законодавства) којим се спроводе општа начела и, по потреби, утврђују техничке спецификације и минимални услови за опште стандарде квалитета животне средине и граничне вредности емисија;
- даља интеграција заштите и одрживог управљања водама у друге области политике ЕУ, као што су енергетика, саобраћај, пољопривреда, рибарство и туризам;
- допринос у омогућавању да ЕУ и државе чланице испуне своје обавезе по разним међународним споразумима који садрже важне обавезе у погледу заштите морских вода од загађења и по другим међународним споразумима о заштити и управљању водама;
- допринос другим областима сарадње између држава чланица, као што је перспектива просторног развоја Европске уније;
- ширење обима заштите вода на све воде, површинске воде , подземне воде, приобалне воде и, ако је потребно, на територијалне воде;
- допринос ублажавању ефеката поплава;
- заштита акватичних и сувоземних екосистема и мочварних земљишта која зависе директно од њих;
- осигурање и развој потенцијалног коришћења вода у ЕУ;
- одређивање приступа управљања водама који се заснива на речним сливовима и обезбеђење сарадње међу државама чланицама у погледу

прекограничних речних сливова и њихових прекограничних ефеката и даље сарадње са државама које нису чланице ЕУ у случају када су речни сливови само једним својим делом унутар ЕУ;

- утврђивање заједничких дефиниција статуса вода у смислу квалитета и, ако је релевантно за потребе заштите животне средине, квантитета;
- одржавање и унапређење акватичне средине у ЕУ, првенствено путем комбинованог приступа контролама квалитета, али и помоћу прописа о квантитету;
- на крају, елиминација приоритетних хазардних супстанци у водама;
- други начин доприноса прогресивном смањењу емисија хазардних супстанци у водама;
- допринос постизању скоро основних вредности за супстанце које се природно јављају у морским водама;
- постизање „доброг" статуса за све воде до одређеног рока и одржавање „доброг" статуса тамо где он већ постоји;
- утврђивање и исправљање сваког значајног и трајног тренда повећања концентрације свих загађујућих материја у подземним водама;
- потреба да се узме у обзир начело потпуне надокнаде трошкова водоснабдевања; укључујући трошкове заштите животне средине и трошкове ресурса, дефинисање политика одређивања цена воде, покретање одговарајућих подстицаја за ефикасно коришћење воде и обезбеђивање одговарајућег доприноса потпуној надокнади трошкова водоснабдевања од различитих корисника воде;
- подстицање активног учешћа свих заинтересованих страна у имплементацији Директиве, нарочито у погледу израде, преиспитивања и ажурирања планова управљања речним сливовима.

Табела – кључни рокови примене ОКВ (Оквирне директиве о водама)

Година	Ставка	Референца
2000.	ОКВ ступила на снагу	Члан 25.
2003.	Транспозиција у национална законодавства Идентификација ПРС и органа власти	Члан 23. Члан 3.
2004.	Карактеризација ПРС**:** притисци, утицаји и економска анализа	Члан 5.
2006.	Успостављање мреже мониторинга Започети консултације са јавношћу	Члан 8. Члан 14.
2008.	Представити нацрт плана управљања речним сливовима	Члан 13.

2009.	Финализирати план управљања речним сливовима, укључујући програм мера	Чл. 13. и 11.
2010.	Увести ценовне политике	Члан 9.
2012.	Операционализовати програме мера	Члан 11.
2015.	Испунити циљеве везане за животну средину (*добар статус*) Завршетак првог циклуса управљања Други план управљања речним сливовима и први план управљања ризицима оф поплава	Члан 4.
2021.	Завршетак другог циклуса управљања	Чл. 4. и 13.
2027.	2027. Завршетак трећег циклуса управљања, коначни рок за испуњење циљева	Чл. 4. и 13.

Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава

Директива има за циљ да успостави заједнички оквир за процену и смањење ризика који представљају поплаве у Европској унији по здравље становништва, животну средину, имовину и привредну активност.

Директива обухвата све врсте поплава, и дуж река и у приобалним подручјима. Постоје и други ризици, као што су поплаве у градским срединама и канализационе поплаве, које се такође морају узети у обзир.

Предложене мере превенције и управљања организују се по подручјима речних сливова (која могу обухватати неколико речних сливова) како су дефинисани у Оквирној директиви о водама. Мере обухватају прелиминарну процену ризика и израду мапа подручја под ризиком и планова управљања поплавама.

У том смислу, Директива о поплавама захтева од држава чланица да поступком дугорочног планирања смање ризике од поплава у три фазе:

- До 2011. г. државе чланице је требало да изврше прелиминарну процену ризика од поплава ради идентификовања речних сливова и повезаних приобалних подручја под потенцијалним ризиком од плављења.
- Уколико постоје стварни ризици од штете од поплава или се они могу сматрати вероватним, државе чланице морају до 2013. г. израдити мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава са приказом обима поплава и имовине и популација људи под ризиком.
- И, на крају, планови управљања ризиком од поплава морају се израдити до 2015. г. за те зоне. Ти планови морају садржавати одговарајуће циљеве и мере за смањење могућности плављења и могућих последица. Они ће садржавати све фазе циклуса управљања ризиком од поплава, али ће се оријентисати нарочито на превенцију, заштиту и припремљеност.

Те три фазе треба понављати у шестогодишњем циклусу да би се дугорочна унапређења узела у обзир.

Ова Директива се мора строго координисати и синхронизовати са имплементацијом Оквирне директиве о водама, нарочито кроз координацију планова управљања ризиком од поплава и планова управљања речним сливовима, као и кроз координацију процедура учешћа јавности у припреми тих планова. Осим тога, државе чланице су дужне да координирају своју процену ризика и управљање ризицима од поплава у заједничким међународним речним сливовима и из солидарности неће предузимати мере које би повећале ризике од поплава узводно или низводно у суседним земљама.

***Табела** – кључни рокови примене Директиве о поплавама*

Ставка	Крајњи рок	Референца
Ступање Директиве на снагу	26. новембар 2007. г.	Члан 18.
Транспозиција Директиве	26. новембар 2009 . г.	Члан 17.
Административни аранжмани су успостављени и о њима је Комисија обавештена	26. мај 2010 . г.	Члан 3.
Прелиминарна процена ризика од поплава	22. децембар 2011 . г.	Чл. 4. и 5.
Мапе опасности и ризика од поплава	22. децембар 2013 . г.	Члан 6.
Планови управљања ризицима од поплава	22. децембар 2015 . г.	Члан 7.
Преглед прелиминарне процене ризика од поплава, посебни захтев везан за промену климе	22. децембар 2018 . г.	Чл. 14 ст. 1 и 4
Преглед мапа опасности и ризика од поплава	22. децембар 2019 . г.	Члан 14.2
Преглед планова управљања ризицима од поплава, посебни захтев везан за промену климе	22. децембар 2021. г.	Чл. 14 ст. 3 и 4

Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о третману урбаних отпадних вода

Директива о третману урбаних отпадних вода односи се на сакупљање, третман и одвођење урбаних отпадних вода из агломерација и на третман и испуштање биоразградивих отпадних вода из одређених индустријских сектора.

Директива успоставља стандарде и механизме поштовања прописа који се односе на сакупљање и обавезује на третман отпадних вода из домаћинстава, индустријских отпадних вода и површинских оцедних вода из урбаних подручја и садржи захтев да се настали муљ безбедно одлаже на еколошки прихватљив начин.

Директива одређује временски оквир за обезбеђење система за сакупљање урбаних отпадних вода (УОВ) зависно од величине и локације агломерације. Системи одвода се морају обезбедити за све агломерације са еквивалентом популације (ЕП) од 2.000 или више. Системи сакупљања морају узети у обзир захтеве за третман отпадних вода. При пројектовању, изградњи и одржавању морају се применити најбоља стручна знања која не повлаче претеране трошкове с обзиром на количину и карактеристике УОВ, спречавање цурења и ограничење загађења вода реципијента услед преливања атмосферских вода.

Стандард потребног третмана зависи од осетљивости вода релевантног реципијента. Стандарди различите строгоће примењују се на разне класе (осетљива, нормална и мање осетљива подручја).

Постројења за пречишћавање отпадних вода морају се пројектовати или изменити тако да се репрезентативни узорци долазних отпадних вода и третираних ефлуената могу добити пре испуштања у реципијент. Морају се пројектовати, изградити, радити и одржавати тако да се осигура довољан резултат под свим нормалним климатским условима. Тачке испуштања се морају одабрати што је даље могуће да би се ефекти на реципијент воде свели на најмању меру. Што се тиче стандарда пречишћавања, секундарни третман је опште правило. Терцијарни третман се захтева за осетљива подручја. Водно тело се мора означити као осетљиво подручје у складу са условима Анекса II А. Директива наводи временски оквир по којем се различите величине и локације агломерација морају придржавати тих услова пречишћавања. Утврђена осетљива подручја се морају преиспитати сваке 4 године.

Испуштање пречишћених отпадних вода мора да подлеже претходном регулисању и/или одговарајућем одобрењу. Пречишћене отпадне воде морају се поново употребити кад год је то примерено.

Правци одвођења пречишћених отпадних вода морају се одабрати тако да се неповољни ефекти на животну средину сведу на најмању меру.

Захтева се од надлежних органа или одговарајућих тела да прате испуштања из постројења за пречишћавање урбаних отпадних вода. Директива утврђује минималне режиме узимања узорака и референтне методе мерења.

Испуштање индустријских отпадних вода у системе сакупљања и постројења за пречишћавање УОВ мора да подлеже претходном регулисању и/или одговарајућем одобрењу.

Индустријске отпадне воде морају се претходно пречистити, ако је потребно, да би се:

- заштитило здравље особља
- осигурало да се не оштете системи сакупљања, постројења за пречишћавање отпадних вода и повезана опрема
- осигурало да рад постројења за пречишћавање или третман муља не буде отежан

- осигурало да испуштања из постројења за пречишћавање не утичу неповољно на околину
- осигурало да се муљ може безбедно одложити на еколошки прихватљив начин.

Потребно је спровести имплементацију и функционисање ове директиве имајући на уму свеобухватне одредбе Оквирне директиве о водама (2000/60/ЕЗ). Препорука је да се даља имплементација ове Директиве изврши након пажљивог разматрања Оквирне директиве о водама. Директива о третману урбаних отпадних вода се посебно помиње у Оквирној директиви о водама за потребе новог „комбинованог приступа" прописима о заштити воде. Такође је релевантна за одређивање „заштићених подручја" према члану 6. и Анексу IV и нарочито треба да се укључи као „основна мера" у програме мера за постројења управљања речним сливовима да би се испунили циљеви Оквирне директиве о водама.

Овде је потребно напоменути да је имплементација Директиве о третману урбаних отпадних вода призната као један од задатака који представљају највећи изазов и трошак у дијапазону законодавства ЕУ у области животне средине. Темељна техничка и финансијска процена је битна за успостављање потребне инфраструктуре (канализационих мрежа, постројења за пречишћавање отпадних вода).

Директива Савета 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу

Европска унија већ 30 година има политику у области воде за пиће. Та политика омогућава да се вода намењена за људску потрошњу може безбедно користити целог живота, а то подразумева висок ниво заштите здравља. Главни стубови ове политике су:

- осигурати да се квалитет воде за пиће контролише стандардима који се заснивају на најновијим научним доказима;
- обезбедити ефикасан и делотворан мониторинг, процену квалитета воде за пиће и спровођење закона у том контексту;
- доставити потрошачима адекватне, благовремене и примерене информације;
- дати допринос широј политици ЕУ у области вода и здравља.

Директива о води за пиће односи се на квалитет воде намењене за људску потрошњу. Њен циљ је заштита здравља људи од негативних ефеката било какве контаминације воде намењене за људску потрошњу да би вода била здрава и чиста.

Директива о води за пиће се примењује на:

- све системе снабдевања који опслужују више од 50 људи или обезбеђују преко 10 кубних метара дневно, али и на системе снабдевања који опслужују мање од 50 људи/обезбеђују мање од 10 кубних метара дневно уколико се водом снабдева као део привредне активности;;
- воду за пиће из цистерни;
- воду за пиће у флашама или канистрима;

- воду која се користи у прехрамбеној индустрији, осим ако надлежни национални органи нису уверени да квалитет воде не може утицати на здрав карактер готових прехрамбених производа.

Директивом су утврђени битни стандарди квалитета на нивоу ЕУ. Укупно 48 микробиолошких и хемијских параметара мора се редовно пратити и тестирати.

Према члану 9. Директиве о води за пиће, државе чланице могу, једно ограничено време, одступити од стандарда за хемијски квалитет наведених у Анексу I. Одступање се може одобрити уколико не представља опасност по здравље људи и уколико се снабдевање водом за људску потрошњу у подручјима која су у питању не може спровести на неки други одговарајући начин.

По правилу, Директива допушта два одступања; свако од њих је временски ограничено на највише 3 године. Административне и управљачке спецификације узете у обзир су:

- разлози за одступање;
- предметни параметар, претходни релевантни резултати мерења и маскимално дозвољена вредност у периоду одступања;
- географска област, свакодневна количина воде којом се снабдева, популација која је у питању и да ли би нека релевантна операција производње хране претрпела штету или не;
- одговарајући план мониторинга с повећаним степеном учесталости мониторинга, ако је потребно;
- сажетак плана за потребне активности ремедијације, укључујући временски распоред радова, процену трошкова и обезбеђење контроле;
- неопходни период трајања одступања.

Државе чланице су одговорне за прво и друго одступање. Уколико нека држава чланица одобри прво или друго одступање у вези са појединачним водоснабдевањем које у просеку прелази 1000 m^3 на дан или водоснабдевања преко 5000 лица, дужна је да обавести Комисију достављањем напред наведене информације. Одобрења одступања подлежу општем праву контроле имплементације Директиве у државама чланицама од стране Комисије и, ако је потребно, Комисија може покренути поступак у случају повреде прописа.

Директива предвиђа могућност трећег одступања за још највише 3 године. За треће одступање важе исти административне и управљачке спецификације као и за прво или друго одступање. У том случају, Комисија одлучује о одобрењу одступања. У одлуци ће Комисија дати сагласност на захтев за одступање (или га одбити) и навести које мере се морају предузети за заштиту здравља људи.

Мере неопходне за имплементацију и функционисање ове директиве у земљама кандидатима треба да се предузму имајући у виду свеобухватне одредбе Оквирне директиве о водама (2000/60/ЕЗ), којом је генерално измењен законски оквир за законодавство ЕУ које се односи на воде и која пружа измењену структуру за практичну примену ове директиве (посебни захтеви за мониторинг, извештавање и информисање). Предлаже се да се имплементација ове директиве изврши након темељног разматрања Оквирне директиве о водама.

5.2. Транспозиција законодавства у области заштите вода у Србији

Транспозиција законодавства ЕУ у области заштите вода је делимично спроведена.

Закон о водама („Сл. гласник РС", бр. 30/10) главни је законски документ којим се транспонује већина одредаба Оквирне директиве о водама. За транспозицију је од значаја и Правилник о параметрима еколошког и хемијског статуса површинских вода и параметрима квантитативног и хемијског статуса подземних вода („Сл. гласник РС", бр. 74/11), Уредба о граничним вредностима приоритетних и приоритетних хазардних супстанци које загађују површинске воде и роковима за њихово достизање и Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање („Сл. гласник РС", бр. 67/11). Уочене су празнине у транспозицији у погледу одредаба о комбинованом приступу и политици цена воде.

Потпуна транспозиција Директиве о третману урбаних отпадних вода још није постигнута. Одредбе Закона о водама („Сл. гласник РС", бр. 30/10) и *Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање* („Сл. гласник РС", бр. 67/11) делимично су транспоновале услове директиве. Одредбе о обавези успостављања система за сакупљање урбаних отпадних вода за агломерације с еквивалентом популације већим од 2000 и обезбеђења третмана отпадних вода за све агломерације на нивоу предвиђеном директивом још увек нису транспоноване. Празнине у транспозицији су уочене и код одредаба о претходном регулисању или одобрењу за испуштања из постројења за пречишћавање урбаних отпадних вода, као и код услова мониторинга и извештавања.

Само делимична транспозиција постигнута је код Директиве о води за пиће. За транспозицију су важне одредбе Закона о водама („Сл. гласник РС", бр. 30/10), Закона о безбедности хране („Сл. гласник РС", бр. 41/09) и Правилника о хигијенској исправности воде за пиће („Сл. гласник РС", бр. 42/98 и 44/99).

5.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области заштите вода

Оквирна директива о водама и Директива о поплавама се у великој мери заснивају на „децентрализованом" концепту управљања речним сливовима и подстичу што веће укључење локалног становништва у читав процес планирања. У том смислу је улога регионалних и локалних органа битна у имплементацији законодавства у области заштите вода.

Оквирна директива о водама и Директива о поплавама ће захтевати сарадњу регионалних и локалних органа у формулисању оперативних и стратешких циљева који се у извесној мери такође односе на коришћење (нпр., вода за екстракцију воде за пиће, воде за купање). Мере за испуњење прописаних стандарда квалитета воде и граница екстракције ће у сваком случају захтевати ангажовање на локалу. Обезбеђење услуга водоснабдевања, канализације и управљања отпадом могу бити обавезе регионалних или локалних органа. Ти органи ће бити укључени у обезбеђење безбедне воде за пиће и одлагање људског отпада на задовољавајући начин да би се

ризици по здравље становништва и/или штета нанета водним ресурсима свели на најмању меру. Регионална или локална управа може бити одговорна и добити средства за изградњу, постројења за пречишћавање вода и отпадних вода, водоводну и канализациону мрежу.

Према Закону о водама („Сл. гласник РС", бр. 30/10), надлежности јединица локалне самоуправе обухватају:

- управљање и одговорност за правилно коришћење, одржавање и заштиту водних објеката који се користе за уређење водотока и заштиту од поплава на водама другог реда и опреме за заштиту у случају опасности од вода и бујица, који су јавно власништво;
- заштиту од штетног утицаја вода;
- организацију и спровођење заштите од поплава и усвајање оперативних планова заштите од поплава на водама другог реда;
- утврђивање ерозионог подручја, формулисање услова за коришћење тог подручја и спровођење радова и мера за заштиту од ерозија и бујица;
- спровођење превентивних мера и радова заштите у циљу избегавања и елиминисања штетних утицаја изазваних ерозијом и бујицом;
- обезбеђење новчаних средстава заједно са Републиком Србијом за изградњу и извођење радова за заштиту од штетних ефеката ерозије и бујица, уколико бујице и снажни ерозиони процеси прете људским насељима, индустријским постројењима, локалним и регионалним путевима и мелиорационим системима или ако се прошире на територије двеју или више јединица локалне самоуправе,
- утврђивање локација и начина коришћења вода у рекреационе сврхе, уз претходно обезбеђено мишљење јавног водопривредног предузећа;
- подношење захтева за одређивање зона санитарне заштите, ако је таква зона предвиђена студијом на њиховој територији;
- доношење одлуке о испуштању отпадних вода у јавну канализацију;
- доношење акта о водама за њихову територију ради обезбеђења јединственог водног режима и примене управљања водама;
- дефинисање услова о води у процесу израде техничког пројекта за изградњу или реконструкцију објеката, извођење радова и припрему планске документације за њену територију;
- одлучивање о преносу права стечених на основу водне дозволе издате у циљу експлоатације налазишта воде;
- издавање водног налога лицима којима је претходно издата водна дозвола;
- вођење водне књиге о издатим водним актима и достављање података из те књиге надлежном министарству;
- издавање одобрења за прикључење на јавни водовод у сеоском насељу;
- отклањање штете у случају погоршања водног режима или стања ерозије

на ерозионом подручју изазваних радњама правних или физичких лица, ако то она не учине;

- именовање представника за Националну конференцију за воде, чији је циљ обезбеђење утицаја јавности у управљању водама;
- управљање и одржавање регионалних и вишенаменских хидросистема коришћених за обезбеђење потреба за водом (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода, заштита од штетног дејства вода) на територији двеју или више јединица локалне самоуправе.

Због чињенице да транспозиција законодавства у области заштите вода није завршена, одговорности јединица локалне самоуправе још увек нису јасно дефинисане националним законодавством. Према томе, потребно је донети одлуку о расподели одговорности између националних и локалних органа за имплементацију законодавства у области заштите вода, које могу обухватити активности везане за планирање, регулисање, мониторинг, консултације и извештавање. „Децентрализовани" карактер Оквирне директиве о водама и Директиве о поплавама подразумева да ће локални органи бити укључени у планирање и обезбеђење консултација са јавношћу приликом израде планова управљања речним сливовима.

Осим тога, може се претпоставити да ће одговорности локалних органа обухватити изградњу канализационе мреже и постројења за пречишћавање у јавном власништву, што ће представљати главни изазов у смислу финансирања.

Сходно томе, институционални развој треба пажљиво планирати да би се осигурала одговарајућа примена закона и прописа о заштити вода.

6. ИНСТИТУЦИЈЕ ОДГОВОРНЕ ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – ПРЕГЛЕД

6.1. Институционални капацитети на републичком нивоу

Закон о министарствима („Службени гласник РС", бр. 72/2012) у члану 14 дао је у надлежност Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине да обавља послове државне управе који се односе и на: *„основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; инспекцијски надзор у области заштите животне средине; примену резултата научних и технолошких истраживања и истраживања развоја у области енергетике и животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађење ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода; утврђивање и спровођење заштите природних целина од значаја за Републику Србију; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и биоцидним производима; спровођење Конвенције о хемијском оружју у складу са законом; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом; одобравање прекограничног промета отпада и заштићених биљних и животињских врста, као и друге послове одређене законом"*.

У оквиру Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине оформљен је Сектор за међународну сарадњу и управљање пројектима. Овај сектор обавља послове који се односе на међународну сарадњу у области енергетике и животне средине, преговарачки процес за приступање ЕУ у оквиру Преговарачког поглавље 27 – животна средина, спровођење Оквирне конвенције УН о промени климе и пратећих протокола и хармонизација прописа у области енергетике и заштите животне средине са прописима законодавства ЕУ . Управо овај Сектор је надлежан за *„сарадњу са представницима државне управе и локалне самоуправе"* у области заштите животне средине.

Истим чланом 14. Закона о министарствима регулисана је надлежност Агенције за заштиту животне средине, као органа управе у саставу овог Министарства. Она *„обавља послове државне управе који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; управљање Националном лабораторијом; прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; развој поступака за обраду података о жи-*

вотној средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (EEA) и Европском мрежом за информације и посматрање (EIONET), као и друге послове одређене законом".

Влада Републике Србије основала је Канцеларију за европске интеграције („Службени гласник РС", бр. 126/2007, 117/2008, 42/2010, 48/2010, 106/2012) са статусом службе (члан 31. Закона о влади, „Службени гласник РС", бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – Одлука Уставног суда, 72/2012, 74/2012). Канцеларија обавља стручне, административне и оперативне послове и послове за потребе Владе повезане са координацијом рада министарстава, посебних организација и служби Владе који се између осталог, односе и на *„праћење и подстицање усклађивања прописа Републике Србије са прописима и стандардима Европске уније и обавештавање Европске уније и јавности о томе; помоћ министарствима и посебним организацијама у усклађивању прописа са прописима Европске уније".*

Канцеларија такође пружа стручну и техничку подршку раду Координационог тела за процес приступања Европској унији. Ово тело је основано одлуком Владе Републике Србије од 26. септембра 2012. године („Службени гласник РС", бр. 93/2012) и његов задатак је да „разматра сва питања и координира рад органа државне управе у вези са приступањем Републике Србије Европској унији". У свом саставу ово тело има „Подгрупу за животну средину", чији се председник, заменик председника, секретар и заменик секретара именују из реда представника Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

6.2. Правни положај и надлежност локалне самоуправе у области животне средине на основу прописа који регулишу тај положај

Надлежности локалне самоуправе у области заштите животне средине проистичу најпре из прописа којима се регулише положај и улога локалне самоуправе.

У складу са чланом 97. Устава Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 98/2006) који прописује да Република Србија уређује и обезбеђује „територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе", Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС", број 129/2007) предвиђа да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и Град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника (члан 11).

Устав Републике Србије у члану 190 прописује да општина, преко својих органа, у складу са законом, између осталог, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности и стара се о заштити животне средине.

Према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС", број 129/2007), „локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду".Општина, преко

својих органа, у складу с Уставом и законом стара се *„о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине"* (члан 20).

За заштиту животне средине од суштинске важности је начин обављања комуналних делатности, па стога иста одредба овог Закона овлашћује општину да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС", бр. 88/2011) у члану 4. прописује да *„јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом, обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој"*.

Ови послови спадају у категорију *изворних* послова, утврђени су законом и приликом њиховог обављања јединица локалне самоуправе је самостална – република или покрајина могу да контролишу само уставност и законитост обављања ових послова (члан 78. Закона о локалној самоуправи).

Закон о локалној самоуправи даље предвиђа да општина у складу са законом обавља поједине послове инспекцијског надзора као *поверене* послове, између осталог, и из области заштите животне средине (члан 22). Поверени послови су послови из републичког или покрајинског делокруга који се општинама поверавају ради ефикаснијег обављања и тада република или покрајина задржава право контроле, као када те послове обављају органи државне управе. Ова могућност поверавања послова предвиђена је и чланом 137. Устава Републике Србије.

Било да је реч о изворним или повереним пословима јединица локалне самоуправе је једнако одговорна за њихово квалитетно и ефикасно обављање. Ову одредницу садржи и Национални програм заштите животне средине („Службени гласник РС", бр. 12/2010).

Органи општине су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Извршавање како изворних тако и поверених послова општине у надлежности је општинске управе.

Статутом општине може се предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.).

Закон о локалној самоуправи такође даје право органима и службама јединице локалне самоуправе да у вршењу својих надлежности *„учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе"* (члан 79).

Правни положај главног града Републике Србије Београда регулисан је Законом о главном граду („Службени гласник РС", број 129/2007). С обзиром на то да се сам град Београд сматра јединицом локалне самоуправе, треба приметити да *градске општине* које су у његовом саставу не представљају јединицу локалне самоуправе. Устав Републике Србије у члану 176. наводи да аутономне покрајине и јединице локалне

самоуправе имају статус правног лица (јединице локалне самоуправе су општине, градови и Град Београд).

Осим што обезбеђује и уређује управљање водама и образује комуналну полицију, Закон о главном граду не предвиђа посебне надлежности Града Београда у области заштите животне средине од оних предвиђених Законом о локалној самоуправи. Стога се систем локалне самоуправе у Србији оцењује као „монотипски".

6.3. Национални прописи у области животне средине и надлежност локалне самоуправе на основу таквих прописа

6.3.1 Интегрални систем заштите животне средине

Устав Републике Србије на општи начин у члану 74. прописује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Републике Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине.

У члану 97. Устав одређује право Републике Србије и обезбеђује „*одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја*". Питања од покрајинског значаја у области заштите животне средине уређује аутономна покрајина (члан 183), док општина, преко својих органа, у складу са законом има обавезу да се стара о заштити животне средине (члан 190).

Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011) уређује се „*интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији*". Јединица локалне самоуправе заједно са другим субјектима обезбеђује овај систем и одговорна је за сваку активност којом се мењају или се могу променити стање и услови у животној средини, као и за непредузимање мера заштите животне средине (члан 5). Такође, јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицајним и другим мерама заштите животне средине (члан 9).

Закон о заштити животне средине даље прописује да на основу Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара, јединица локалне самоуправе доноси своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима, у оквиру надлежности утврђених овим и посебним законом а имајући у виду своје специфичности (члан 13).

Јединице локалне самоуправе (члан 33) спроводе превентивне мере, између осталог, учествовањем у поступку припреме и доношења планова који се тичу уређења простора, коришћења природних ресурса и добара у складу са просторним и урбанистичким и другим плановима (планови уређења и основе коришћења пољопри-

вредног земљишта, шумске, водопривредне, ловнопривредне основе и програми унапређења рибарства на рибарским подручјима и други планови).

Услове за обезбеђење мера и услова заштите животне средине јединице локалне самоуправе дају на захтев органа надлежног за припрему и доношење плана, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација (члан 34). Оне су дужне да прибаве претходну сагласност надлежног органа аутономне покрајине на предлог акта којим се одређују статус угрожене животне средине и приоритети за санацију и ремедијацију за подручја од локалног значаја на територији аутономне покрајине (члан 43).

Јединице локалне самоуправе, на основу надлежности из прописа којима се уређује заштита и спашавање, доносе екстерне планове, који су саставни део планова за реаговање у ванредним ситуацијама (члан 61). У складу са Националним програмом заштите животне средине, као и акционим и санационим плановима које доноси Влада Републике Србије, јединице локалне самоуправе доносе програм заштите животне средине на својој територији, као и локалне акционе и санационе планове (члан 68).

Јединице локалне самоуправе у оквиру својих овлашћења обезбеђују финансирање и остваривање циљева заштите животне средине (члан 83).

6.3.2 Хоризонтално законодавство

Један број важних права и обавеза локалне самоуправе везан је за примену правила Архуске конвенције (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* од 25. јуна 1998. године) и могу се изложити кроз раније објашњени концепт „хоризонталног законодавства" (одељак 2).

Република Србија је Конвенцију потврдила 2009. године, а њена Влада је донела 29. децембра 2011. године „Стратегију за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција" („Службени гласник РС", број 103/2011). У погледу назива и броја тела и институција надлежних за примену Архуске конвенције, чије су надлежности побројане у Стратегији, у међувремену су настале промене тако што су осим промене назива појединих министарстава престали да постоје:

- Агенција за хемикалије, која је припојена Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине по Закону о изменама Закона о хемикалијама, („Службени гласник РС", број 93/2012) и
- Фонд за заштиту животне средине, који је престао да важи по Закону о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине („Службени гласник РС", 93/12).

Право јавности на приступ информацијама од значаја за животну средину

У Републици Србији право јавности на приступ информација о животној средини регулисано је одредбама Закона о заштити животне средине и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010). Члан 78. Закона о заштити животне средине прописује да су *„државни орīани, орīани аутōномне ōкрајине, орīани јединице локалне самоу-*

праве и овлашћене и друге организације дужни да редовно, благовремено, потпуно и објективно, обавештавају јавност о стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга нивоа загађујуће материје и емисије, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи, у складу са овим законом и другим прописима". Наредни члан истог Закона прописује опште правило по коме „*информације које се односе на заштиту животне средине надлежни орган доставља подносиоцу захтева у року од 30 дана од дана подношења захтева*".

Закон такође садржи одредбе о обавезама појединих органа, укључујући и органе јединице локалне самоуправе, на подношење извештаја о стању животне средине у областима за које су надлежни. Према члану 76, надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да Агенцији за заштиту животне средине тромесечно доставља податке за израду извештаја о стању животне средине, и то за прво, друго и треће тромесечје најкасније у року од два месеца по истеку тромесечја, а за последње тромесечје до 31. јануара.

Најзад, Закон успоставља информациони систем заштите животне средине, чији је саставна компонента и мониторинг. Јединица локалне самоуправе у оквиру своје надлежности утврђене законом обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине и доноси програм мониторинга на својој територији, који мора бити у складу са програмом Владе Републике Србије (члан 69).

Закон о заштити животне средине дефинише заинтересовану јавност као „*јавност на коју утиче или на коју може утицати доношење одлуке надлежног органа или која има интереса у томе, укључујући и удружења грађана и друштвене организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентиране код надлежног органа*".

Право јавности на приступ информацијама од значаја за животну средину

Прописи у Републици Србији у овој области су Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009) и Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС", бр. 135/2004, 88/2010).

Закон о процени утицаја на животну средину у члану 2. прописује да је орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине одговоран за спровођење поступка процене утицаја у оквиру законских овлашћења за пројекте за које одобрење за извођење издаје орган локалне самоуправе, што укључује и послове инспекцијског надзора. Критеријум надлежности се налази у члановима 133. и 134. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011). Овај закон поверава јединицама локалне самоуправе издавање грађевинских дозвола за изградњу објеката за које није изричито прописано да такву дозволу даје надлежно министарство Републике Србије или аутономне покрајине. Имајући у виду члан 4. Закона о процени утицаја на животну средину, који прописује да се процена утицаја на животну средину пројеката „*који могу имати значајан утицај на животну средину*" мора или може радити, Влада Републике Србије је донела Уредбу о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину („Службени гласник РС", бр. 114/2008).

Закон о процени утицаја на животну средину дефинише заинтересовану јавност (која има право да буде консултована у свим фазама одлучивања у поступку процене утицаја) као *„јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евидентиране су код надлежног органа"*.

Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину уређују се услови, начин и поступак вршења процене утицаја одређених *планова и програма* на животну средину ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма. Обавеза јединице локалне самоуправе да утврди и процени потенцијалне знатне утицаје на животну средину планова и програма постоји онда када се они припремају и/или усвајају од стране скупштине или извршног органа јединице локалне самоуправе (члан 3). Овај Закон дефинише заинтересовану јавност као *„јавност на коју утиче или може утицати план или програм и/или која има интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине, укључујући невладине организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентиране код надлежног органа"* и извештај о резултатима њеног учешћа је према члану 8. меродаван у поступку одлучивања.

Право јавности на правну заштиту у питањима животне средине

Закон о заштити животне средине предвиђа у члану 81а („Право на правду") да *„заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом"*.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђа право жалбе тражиоца информације Поверенику за информације од јавног значаја, с тим да се у поступку одлучивања примењују супсидијарно одредбе Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ", бр. 33/97, 31/2001, „Службени гласник РС", бр. 30/2010).

Начело јавности је такође предвиђено Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС", бр. 135/2004), на основу којег *„јавност мора имати приступ информацијама које се односе на захтев за издавање дозволе за нова постројења или за битне измене у раду постројења, израду нацрта дозволе, решења о издавању дозволе и о сваком њеном обнављању, као и на релевантне податке добијене мониторингом"* (члан 3).

6.3.3 Секторско законодавство

Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине наводи следеће секторе:

- Квалитет ваздуха и климатске промене
- Индустријско загађење и бука
- Заштита природе

- Хемикалије и генетски модификовани организми (ГМО)
- Управљање водама
- Управљање отпадом.

Квалитет ваздуха и климатске промене

Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС", бр. 36/2009") уређује мере, начин организовања и контролу спровођења заштите квалитета ваздуха. Јединице локалне самоуправе, заједно са осталим субјектима, имају обавезу да у оквиру својих овлашћења штите и побољшавају квалитет ваздуха, као што је ближе обрађено у одељку 3.3.

Индустријско загађење и бука

Област контроле индустријског загађења и управљања ризиком у Републици Србији регулисана је Законом о заштити животне средине и, посебно, Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.

Циљ Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине је успостављање јединственог система спречавања и контроле загађења одређених индустријских активности које имају значајан утицај на здравље, имовину и животну средину у целини (енергетика, хемијска индустрија, производња ђубрива, металска индустрија, рударство, индустрија цемента, агроиндустрија, фарме, постројења за управљање отпадом итд.), применом методе интегрисане дозволе. У члану 5. овог закона предвиђено је да *„орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине издаје дозволу у складу са овим законом за постројења и активности за која дозволу или одобрење за изградњу и почетак рада, односно извођење или обављање активности, издаје други надлежни орган јединице локалне самоуправе"*. И овде је реч о подели надлежности између републичких, покрајинских и органа локалне самоуправе аналогно решењима из Закона о планирању и изградњи, који регулишу надлежност за издавање грађевинске дозволе.

Закон је такође поверио јединици локалне самоуправе вршење инспекцијског надзора над постројењима и активностима за које је њен надлежни орган издао дозволу.

Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010) уређује субјекте заштите животне средине од буке, мере и услове заштите од буке у животној средини, мерење буке у животној средини, приступ информацијама о буци, надзор и друга питања од значаја за заштиту животне средине и здравље људи.

Јединице локалне самоуправе (општина, град, односно Град Београд) један су од субјеката заштите животне средине од буке на територији Републике Србије, у оквиру својих овлашћења. Оне својим актом одређује органе и службе надлежне за обављање следећих послова који, по члану 8. Закона, конституишу њене надлежности:

- изворни послови: доношење локалног акционог плана заштите од буке у животној средини, обезбеђивање услова и старање о његовом спровођењу;
- поверени послови:

- утврђивање мера и услова заштите од буке, односно звучне заштите у плановима, програмима и пројектима, укључујући и оне на које даје сагласност у поступку стратешке процене утицаја, процене утицаја пројеката на животну средину, односно у поступку издавања интегрисане дозволе за рад постројења и активности;
- акустичко зонирање на територији јединице локалне самоуправе, одређивање мера забране и ограничења;
- финансирање мониторинга буке у животној средини на територији јединице локалне самоуправе;
- надзор и контрола примене мера заштите од буке у животној средини.

Јединица локалне самоуправе такође:

- одређује мере заштите од буке при одржавању јавних скупова и активности;
- доноси акциони план за агломерације на територији јединице локалне самоуправе, као и за постројења и активности за које издаје интегрисану дозволу;
- обезбеђује процену, праћење и контролу нивоа буке у животној средини;
- врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом преко инспектора за заштиту животне средине.

Заштита природе

Законом о заштити природе („Службени гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010) уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине. Ова област је такође уређена и **Законом о одрживом коришћењу рибљег фонда** („Службени гласник РС", бр. 36/2009) и **Законом о ловству** („Службени гласник РС", бр. 18/2010), али они не садрже посебне обавезе јединица локалне самоуправе.

Јединица локалне управе је субјект заштите животне средине и као таква је дужна да се придржава начела заштите прописаних Законом о заштити природе. У складу са начелом превенције, када је реч о поступцима одобравања планова, основа, програма, пројеката, радова и активности који, сами или у стицају са другим, могу имати значајан утицај на циљеве очувања и целовитост еколошки значајног подручја, јединица локалне самоуправе спроводи оцену прихватљивости (члан 10). Оцена прихватљивости је поступак којим се процењује да ли постоји вероватноћа да спровођење планова, основа, програма, пројеката, радова и активности који сами или у комбинацији са другим плановима, основама, програмима, пројектима, радовима и активностима, може имати значајан утицај на циљеве очувања и целовитост еколошки значајних подручја.

Јединица локалне самоуправе проглашава и финансира заштићено подручје III категорије, а ако се то подручје налази на територији двеју или више јединица локалне самоуправе, споразумно га заштићеним подручјем проглашавају надлежни органи

тих јединица локалне самоуправе (члан 43). Предлог акта о проглашењу заштићеног подручја заснива се на студији заштите и средства за њену израду обезбеђује јединица локалне самоуправе у свом буџету. На план управљања заштићеним подручјем које је проглашено актом надлежног органа јединице локалне самоуправе сагласност даје њен орган надлежан за послове заштите животне средине по претходно прибављеном мишљењу Завода за заштиту природе (које овлашћење има на основу члана 4. **Одлуке о оснивању Завода за заштиту природе Србије**, „Службени гласник РС", бр. 18/2010). У поступку припреме акта о проглашењу заштићеног подручја, орган надлежан за послове заштите животне средине јединице локалне самоуправе утврђује услове које мора да испуни правно лице које њиме управља („управљач"). На акт управљача којим се утврђују висина, начин обрачуна и плаћања накнаде за коришћење заштићеног подручја сагласност даје орган надлежан за послове заштите животне средине јединице локалне самоуправе (члан 70).

Органи управе јединице локалне самоуправе по природи ствари обављају управне послове заштите природе у њиховој надлежности.

У буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују се средства за заштиту природних подручја које она проглашава, за мере и активности предвиђене актом о заштити, за новчане и друге подстицајне мере прописане Законом о заштити природе, као и за остваривање права прече куповине и накнаде власницима и корисницима права на некретнинама за ограничења којима су подвргнути у тим заштићеним подручјима.

Програм заштите природе, као основни документ заштите, доноси јединица локалне самоуправе у оквиру надлежности утврђених Законом о заштити природе и посебним законом и у складу са Стратегијом Владе Републике Србије и својим специфичностима, за период од десет година. Овај програм могу донети као заједнички две или више јединица локалне самоуправе (члан 113).

Јединица локалне самоуправе припрема извештаје о стању природе на свом подручју, чији је садржај предвиђен у члану 114. Закона о заштити природе.

Најзад, јединици локалне самоуправе поверава се вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона на заштићеним подручјима која проглашава надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 119).

Хемикалије и генетски модификовани организми (ГМО)

Начело предострожности, као једно од специфичних начела у праву животне средине ЕУ, као и захтев да произвођач, увозник или даљи корисник производи, ставља у промет и користи хемикалије тако да нема непожељних ефеката по здравље људи и животну средину били су основ за доношење **Закона о хемикалијама** („Службени гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012).

Јединица локалне самоуправе има следећа права и обавезе (поверени послови) на основу овог Закона:

- право да од Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине добије информације и стручна упутства за спровођење Закона о хемикалијама и других закона за чије спровођење је надлежно ово Министарство;

- издавање дозволе (као и продужење рока њене важности) за обављање делатности промета нарочито опасних хемикалија дистрибутеру који није увозник, произвођач односно даљи корисник, као и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија;
- достављање једном годишње извештаја о издатим дозволама из претходног става Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине;
- одузимање дозволе за промет и коришћење опасних хемикалија ако су у поступку издавања дозволе достављени нетачни подаци и ако више нису испуњени услови из дозволе;
- обављање инспекцијског надзора над напред наведеним пословима.

Управљање водама

Закон о водама („Службени гласник РС", бр. 30/2010, 93/2012) уводи интегрално управљање водама, које чини скуп мера и активности усмерених на одржавање и унапређење водног режима, обезбеђење потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода. Управљање водама је у надлежности Републике Србије, које она остварује преко надлежних министарстава, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и јавног водопривредног предузећа.

Надлежност локалне самоуправе су раније наведене у одељку 5.3.

Управљање отпадом

Правну регулативу за спровођење циљева политике управљања отпадом у Републици Србији чине Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010) и Закон о амбалажи и амбалажном отпаду ("Службени гласник РС", бр. 36/2009). У складу са одредбама Закона о управљању отпадом Влада Републике Србије донела је Стратегију управљања отпадом за период 2010–2012 године („Службени гласник РС", бр. 29/2010). Јединица локалне самоуправе, по Закону о управљању отпадом, обавља послове раније наведене у одељку 4.3.

7. ПРОЦЕС ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕУ

Преговори о приступању су завршни део процес у ком земља кандидат приступа Европској унији и усваја њене оснивачке уговоре. Након окончања преговора о приступању, приступа се потписивању уговора о приступању – међународног уговора између држава чланица ЕУ и земље кандидата.

Преговори се воде унутар оквира билатералне Међудржавне конференције с представницима држава чланица ЕУ, с једне стране, и представницима земље кандидата, с друге. Представници Европске комисије такође учествују на Конференцији.

Приступање ЕУ се условљава усвајањем *acquis*-а – корпусом законодавства и правила, политичких оријентација, праксе и обавеза.

Главни елементи *acquis*-а, који се стално проширује, јесу:

- примарно законодавство – уговори
- секундарно законодавство – уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења
- други извори права – одлуке Европског суда правде, општа правна начела, међународни споразуми
- друга акта – резолуције, декларације, препоруке, смернице, заједничке акције, заједнички ставови итд.

За потребе процеса преговарања, *acquis* је подељен на 35 поглавља. Земља кандидат не преговара о самом *acquis*-у, већ о условима и начинима усклађивања свог законодавства са њиме, као и о начинима његове имплементације. Управо из тог разлога се преговори о приступању не сматрају преговорима у класичном смислу, већ процесом усклађивања земље кандидата с вредностима и правним, економским и друштвеним системом Европске уније.

Као што је већ наведено, преговори се фокусирају на усклађивање законодавства земље кандидата са *acquis*-ем и њену способност ефикасне имплементације *acquis*-а. Основно начело преговора је да државе морају у потпуности да пренесу и спроведу законодавство ЕУ до времена приступања. Прелазне мере се могу, у суштини, одобрити за инвестиционо најзахтевније директиве, под условом да те мере буду ограничене временом и обимом и не узрокују нарушавање конкуренције на јединственом тржишту ЕУ. Оне су углавном у области отпада, индустријског загађења и квалитета ваздуха. Прелазни периоди се могу одобрити само на основу детаљног образложења потреба и на основу реалних планова имплементације, уз навођење корака који ће се предузети за обезбеђење потпуне усклађености са циљним законодавством до краја прелазног периода. Прелазни периоди се не одобравају за хоризонтално законодавство (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, приступ информацијама итд.), законодавство о заштити природе и оквирно законодавство (оквирно законодавство о отпаду, оквирно законодавство о водама итд.).

Након формалног отварања преговарачког процеса следи аналитички преглед и евалуација степена усклађености националног законодавства са *acquis*-ем, тзв. скрининг. Главна сврха процеса скрининга је утврђивање разлика које постоје између националног законодавства и *acquis*-а за свако поглавље са којим национално законодавство треба ускладити до датума приступања. На основу извршене анализе, од земље кандидата се захтева да наведе да ли ће бити у стању да у потпуности усклади национално законодавство са *acquis*-ем у појединачним поглављима или ће тражити прелазне периоде за потпуно усклађивање и имплементацију *acquis*-а. Трајање процеса скрининга за појединачна поглавља зависи од степена и обима *acquis*-а за одговарајуће поглавље и може да траје од једног дана до неколико недеља. У целини, процес скрининга обично траје годину дана.

Након завршетка скрининга, одлуку о отварању преговора за појединачна поглавља, зависно од процењене спремности земље кандидата, доносе државе чланице у оквиру Савета Европске уније. Отварањем преговора за појединачна поглавља, почиње суштинска фаза преговора. У току те фазе, предмет преговора су услови под којима ће земља кандидат усвојити и имплементирати *acquis* у одговарајућем поглављу, укључујући прелазне периоде које је земља кандидат можда затражила. Према томе, преговори се воде на основу преговарачких позиција Европске уније и земље кандидата, које се припремају за свако поглавље о којем се преговара након резултата скрининга.

Након постизања договора између ЕУ и земље кандидата о појединачном поглављу преговора и након испуњења утврђених полазних основа, одговарајуће поглавље се сматра привремено затвореним.

Након привременог затварања преговора за сва поглавља *acquis*-а, Европски савет у својим закључцима обично означи крај процеса преговора са земљом кандидатом. Тада се резултати преговора уносе у одредбе нацрта Уговора о приступању, који заједнички припремају представници држава чланица ЕУ, представници институција ЕУ и представници земље кандидата.

Пре потписивања Уговора о приступању, потребно је да Европска комисија достави своје коначно мишљење о захтеву за чланство земље кандидата на основу нацрта Уговора о приступању. Поред тога, Европски парламент треба да дâ своју сагласност и, коначно, Европски савет мора донети једногласну одлуку о прихватању нове земље кандидата и њеног захтева за чланство у ЕУ. Од тог момента се земља кандидат сматра државом приступницом.

Уговор потписују највиши званичници држава чланица ЕУ и државе приступнице. Документ се затим предаје потписницама на ратификацију у складу са њиховим домаћим уставним одредбама.

Да би ступио на снагу, потребно је да Уговор о приступању ратификују национални парламенти држава чланица ЕУ и парламент дате земље приступнице. Пре ратификације Уговора о приступању од стране националних парламената, већина држава приступница одржава референдум којим омогућавају својим грађанима да донесу коначну одлуку о приступању те земље Европској унији.

Држава приступница постаје члан ЕУ ступањем на снагу Уговора о приступању, обично на претходно утврђен датум, под условом да је процес ратификације окончан.

Процес приступања Хрватске ЕУ – Преглед

21. фебруар 2003. г. – достављен захтев за пријем у чланство

20. април 2004. г. – позитивно мишљење ЕК

18. јун 2004. г. – Хрватска званично добија статус кандидата

3. октобар 2005. г. – ЕУ отворила преговоре о чланству са Хрватском

3–11. април 2006. г. – Мултилатерални скрининг

15–19. мај 2006. г. – Билатерални скрининг

1. фебруар 2007. г. – Извештај ЕК о скринингу

3. април 2007. г. – Репер за отварање поглавља – „Акциони план за успостављање потребних административних капацитета на националном, регионалном и локалном нивоу и потребна финансијска средства за имплементацију *acquis-a* у области животне средине"

29. фебруар 2008. г. – Влада Хрватске усваја Акциони план и доставља га ЕУ

јун 2008. г. – ЕУ одобрава Акциони план и позива Хрватску да достави своју преговарачку позицију

јул 2008. г. – Хрватска доставља своју преговарачку позицију

19. фебруар 2010. г. – отварање преговора о Поглављу 27

9. септембар 2010. г. – Достављена допуна преговарачке позиције Европској унији, 11. новембра достављена ревидована Допуна

11. новембар 2010. г. – ЕУ усваја Допуну

22. децембар 2010. г. – Хрватска привремено затвара преговоре о Поглављу 27

30. јун 2011. г. – Хрватска формално затвара преговоре о приступању са ЕУ.

Преговарачка структура

Структура за преговоре о приступању Републике Хрватске Европској унији је успостављена Одлуком владе Републике Хрватске од 7. априла 2005. године („Народне новине", бр. 49/05).

Овом одлуком одређени су састав и надлежности тела која чине структуру за преговоре и која имају право да потпишу Уговор о приступању Републике Хрватске Европској унији. Овом Одлуком се такође додељује улога надлежним и сунадлежним органима за поједина поглавља о којима се воде преговори да наведу управне органе и друга тела и институције.

Организациона структура за преговоре

- *Државна делегација Републике Хрватске* (министар спољних послова, главни преговарач, њихови заменици, шеф мисије Републике Хрватске при ЕУ, секретар преговарачког тима)
- *Координациона комисија за приступање* (шеф државне делегације, главни преговарач, остали министри)

- *Преговарачки тим за приступање* (главни преговарач, заменици, чланови преговарачког тима задужени за поједина поглавља, шеф мисије, секретар преговарачког тима)
- *Радне групе за припрему преговора* (преговарач радне групе, шеф радне групе, шефови подгрупа, чланови)
- *Канцеларија главног преговарача*
- *Секретаријат преговарачког тима*
- *Национални одбор, чланови преговарачког тима за праћење преговора о приступању* (владајуће и опозиционе партије, синдикати, послодавци, академска заједница, кабинет председника).

Чланови тела у оквиру преговарачке структуре именовани су Одлуком о именовању чланова државне делегације Републике Хрватске за преговоре о приступању Републике Хрватске Европској унији, чланови преговарачког тима за приступање Републике Хрватске Европској унији, шефови радних група за припрему преговора по појединачним поглављима *acquis*-а, чланови канцеларије главног преговарача и чланови секретаријата преговарачког тима („Службени гласник", бр. 49/05 и 120/05).

У Хрватској, одговорност за *acquis* у области заштите животне средине спада у надлежност различитих министарстава (бука и хемикалије – Министарство здравља; заштита вода – Министарство пољопривреде; ваздух, отпад, *IPPC*, хоризонтална питања, клима, заштита природе – Министарство заштите животне средине и природе). Сходно томе, претходно Министарство заштите животне средине, просторног уређења и грађевинарства[7] је званично именовано за координатора поглавља. Због чињенице да је процес приступања високо институционализован, битно је обезбедити снажно руководство и координацију над институцијама укљученим у процес.

На основу најновијег искуства Хрватске, кључни елементи преговарачког процеса, који уједно представљају и главне изазове за земље кандидате, су укратко приказани у наставку:

- Транспозиција закона
  До датума приступања, потребно је транспоновати знатан број закона и прописа. У процесу усклађивања националног правног система, потребно је дати предност хоризонталном и оквирном законодавству. Осим тога, међусобно повезана природа законодавства у области животне средине представља додатни изазов. Важно је обезбедити висок ниво кохерентности између законских аката којима се регулишу различите области *acquis*-а у области животне средине. Овде је кључно питање свеобухватно познавање и разумевање *acquis*-а у области животне средине.
- Јачање административног капацитета на националном и локалном нивоу

7 Након избора 2010. године, дошло је до реорганизације владе. Сходно томе, одговорности претходног Министарства заштите животне околине, просторног уређења и градитељства су подељене између Министарства заштите околиша и природе и Министарства градитељства и просторног уређења.

Потребно је омогућити да релевантне институције на националном, регионалном и локалном нивоу апсорбују већи број задатака повезаних са процесом апроксимације. Осим тога, потребно је обезбедити општу координацију између различитих институција задужених за *acquis* у области животне средине.

- Прелазни периоди и планови имплементације
  Потребно је да се одлука о захтеваним прелазним периодима донесе на самом почетку процеса. Уз одлуку се мора имати и план имплементације с детаљним временским оквиром за имплементацију, институционални развој и, што је најзначајније, финансијски план.

Резултати преговора са Хрватском о приступању ЕУ у погледу Поглавља 27. о животној средини

Хрватска ће преузети и имплементирати *acquis* према Поглављу 27. од датума приступања, сходно посебним договорима наведеним у наставку. Уз њих иде јасан план за имплементацију *acquis*-а.

Хоризонтално законодавство / климатске промене

- Хрватска ће се придружити схеми ЕУ за трговину емисијама (ЕУ ЕТС) најраније 1. јануара 2013. године, када почне трећи период трговине ЕУ ЕТС-а.
- Хрватска ће се придружити ЕУ ЕТС-у за активности везане за авијацију од 1. јануара 2014. г.
- У вези с напред наведеним, Хрватска ће се придружити стандардизованом и сигурносном систему регистара предвиђеном у оквиру ЕУ ЕТС на те датуме.
- Хрватска ће имати постотак од 26% додат у анекс Директиве о ЕУ ЕТС, што је повећање постотка квоте које ће се понудити на аукцији с циљем солидарности и раста унутар Заједнице ради смањења емисија и прилагођавања ефектима климатских промена. Обрачуни се темеље на одредби да ће се количина квота на нивоу Заједнице повећати као резултат приступања само за количину квота које ће Хрватска понудити на аукцији.

Квалитет ваздуха

- Хрватска мора утврдити циљано смањење изложености и показатеља просечне изложености за загађујуће материје PM2,5. Референтна година је друга година након завршетка године приступања Хрватске. Показатељ просечне изложености за ту референтну годину је просечна концентрација у години приступања и првој и другој години након приступања. Циљано смањење изложености ће се тада израчунати у односу према показатељу просечне изложености у тој референтној години.

Управљање отпадом

- Један прелазни период је одобрен до 1. јануара 2019. г. како би Хрватска ускладила своје депоније са захтевима *acquis*-а.
- Друго одступање је одобрено до 1. јануара 2021. године, с међуроковима 1. јануара 2014. и 2017. г. да би се смањила количина биоразградивог отпада који се одлаже на депоније.

Квалитет воде

- Хрватска има прелазни период до 1. јануара 2024. године, с међуроковима с циљним међувредностима 1. јануара 2019. г. и 1. јануара 2021. г. за усклађивање својих система за пречишћавање са захтевима *acquis*-а у погледу урбаних отпадних вода.
- Друго одступање је одобрено до 1. јануара 2019. године, за време којег ће Хрватска морати да постигне одређене параметре за воду за пиће.

Индустријско загађење и управљање ризицима

- За интегрисано спречавање и контролу загађења (*IPPC*), где постројења морају да смање своје емисије загађујућих материја: крајњи рок за извршење усклађивања, с међуроковима, је 1. јануар 2018. г. Обухваћено је укупно 67 постројења.
- Одступање је одобрено за једанаест великих постројења за спаљивање да би смањили своје емисије до 1. јануара 2018. г.
- Потребно је смањити емисије испарљивих органских једињења за утврђену листу постројења до 1. јануара 2016. године, уз неколико међурокова. Осим тога, обавеза оператера да докаже да се за поступке премазивања у бродоградњи примењују најбоље расположиве технике за нека постројења у Хрватској примењује се тек од 1. јануара 2016. г.

Листе постројења на које се одступања односе унете су у Уговор.

Хемикалије

- За уредбу о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничењу хемикалија (*REACH*), Хрватска ће имати највише шест месеци од приступања да прилагоди обавезу регистрације супстанци које нису у поступном режиму и роковима за претходну регистрацију супстанци које су у поступном режиму, 12 месеци од приступања да региструје претходно регистроване супстанце које су у поступном режиму и најмање 6 месеци од приступања да поднесе захтев за одобрење супстанци које се налазе на листи за одобрење.

8. ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

Република Србија је на путу да постане држава чланица.

У том процесу, усвајање *acquis*-а у области животне средине може представљати додатно оптерећење за земљу због његовог обима, сложености и високих трошкова поштовања прописа. Искуство из претходног проширења ЕУ је показало да је процес приступања подигао значај заштите животне средине у националном програму. Међутим, потреба за брзим економским развојем може угрозити настојања земље да обезбеди високе стандарде ЕУ у области животне средине. Имајући у виду широко признати концепт одрживог развоја, обезбеђење високог нивоа заштите животне средине треба увек да има предност. Дугорочно гледано, користи од усклађивања са *acquis*-ем у области животне средине су далеко веће од традиционалног устаљеног приступа који узрокује већа и трајна оштећења животне средине, што доводи до већих економских, здравствених и социјалних трошкова. Високи еколошки стандарди представљају подстрекач иновација и пословних могућности, што ће позитивно утицати на локални развој привлачењем инвестиција. Циљ улагања у заштиту животне средине је повећање броја запослених и развој нових и/или постојећих делатности. Поред тога, здрава животна средина је битна за дугорочни просперитет и квалитетан живот грађана.

У том контексту, битно је осигурати посвећеност процесу приступања на националном и локалном нивоу. Институционалне реформе и унапређена сарадња су од највеће важности за обезбеђење будућих инвестиција и добијање знатне помоћи из Европске уније преко претприступних фондова.

Као што је већ наведено, процес приступања ЕУ има велики утицај на локалном нивоу јер локални органи представљају онај ниво на којем се тај утицај најнепосредније осећа. Имплементација обимног и амбициозног *acquis*-а у области животне средине представља главни задатак локалних органа у смислу административног капацитета и финансијских средстава потребних за постизање стандарда ЕУ у области животне средине. Сходно томе, благовремена припрема локалних органа се посебно препоручује да би они могли да учествују у процесу приступања као равноправни партнери. У том процесу потребно је осигурати:

- висок степен знања и разумевања *acquis*-а у области животне средине; то ће позитивно утицати на могућност локалних органа да апсорбују расположива новчана средства ЕУ;
- јасно дефинисане обавезе на националном и локалном нивоу у погледу имплементације *acquis*-а у области животне средине, укључујући рокове за постизање циљева; у том смислу треба ојачати административни надзор;
- услове који омогућавају да јавност игра значајну улогу у заштити животне средине. Тиме могу бити обухваћене активности које омогућавају јавни приступ информацијама, кампање за подизање нивоа свести јавности о еколошки одговорном понашању, као што су одвојено сакупљање отпада, поуздан јавни превоз итд. Невладине организације могу у том смислу играти важну улогу у изградњи јавне свести о питањима животне средине.

Имплементација законодавства ЕУ у области животне средине ће захтевати велику реорганизацију свих аспеката заштите животне средине, укључујући јачање институционалних капацитета, боље планирање и припрему пројеката. Сходно томе, важан аспект обезбеђења ефикасне имплементације законодавства ЕУ у области животне средине представља унапређење међуопштинске сарадње. Еколошки проблеми се не заустављају на границама општина и градова. Потребна је координисана и снажна акција за борбу против еколошких проблема, нарочито у области отпада и заштите вода.

На пример, може се претпоставити да у области управљања отпадом већина градова и општина неће моћи властитим средствима да испуни циљеве утврђене законодавством ЕУ о управљању отпадом нити да у скорије време привуче спољна финансијска средства за планирање, припрему и финансирање имплементације. Опште узев, успостављање међуопштинске сарадње ће бити потребно да градови и општине буду успешни у трансформацији са садашњег стања управљања отпадом на управљање комуналним отпадом у складу са стандардима ЕУ. У том смислу се препоручује расправа о садржају сваке међуопштинске сарадње и о форми и структури на основу којих сарадња треба да се формализује и спроведе.

АНЕКС I Хоризонтално законодавство

Овај Анекс даје детаљан опис главних обавеза које проистичу из одабраних директива.

Законодавство које се узима у обзир у хоризонталном сектору:

1. Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину
2. Директива 2001/42/Е3 Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину
3. Директива 2003/4/Е3 Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о приступу информацијама о животној средини којом се укида Директива Савета 90/313/ЕЕ3
4. Директива 2003/35/Е3 Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину и којом се мењају и допуњују Директиве Савета 97/101/Е3 и 96/61/Е3 у погледу учешћа јавности и приступа правди

Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину

Кратак преглед главних захтева директиве:

- Осигурати да се пројектима који могу да имају значајан утицај на животну средину не дозволи даљи рад уколико извођач није извршио процену утицаја и добио сагласност за извођење.
- Одредити за које од пројеката наведених у Анексу II треба извршити процену утицаја. То се може урадити испитивањем по принципу „од случаја до случаја" или утврђивањем граничних вредности или критеријума.
- Осигурати да свака процена утицаја идентификује, опише и оцени посредне и непосредне утицаје пројекта на чиниоце животне средине наведене у директиви.
- Осигурати да инвеститори доставе надлежном органу информације које се односе на процену утицаја, укључујући информације из члана 5.
- Осигурати да надлежни орган достави инвеститору мишљење о информацијама које ће се доставити ако се такво мишљење тражи.
- Осигурати да, ако је потребно, сви органи који имају релевантне информације, те информације ставе на располагање извођачу.
- Осигурати да јавност, као и органи којих се тај пројекат може тицати због њихових посебних одговорности у вези са животном средином, консултују

у вези са захтевом за добијање сагласности за изградњу и информација прикупљених у поступку процене.

- Државе чланице морају дефинисати детаљне услове за информације и консултације, укључујући
    - дефиницију заинтересоване јавности;
    - начине утврђивања заинтересоване јавности у случају посебних пројеката;
    - методе коришћене за информисање јавности о почетку поступка (обавештење);
    - садржај обавештења;
    - садржај информација које ће се ставити на располагање у току поступка;
    - начин на који ће се консултација обавити, укључујући јавну расправу, ако је потребно; и
    - рокове за различите фазе поступка.
- Уколико би пројекат који подлеже процени утицаја могао имати значајан утицај на животну средину друге државе чланице, осигурати поштовање одређених процедура у вези са разменом информација, учешћем у поступку процене и консултацијама о свим поступцима одлучивања који спадају у оквир директиве.
- Осигурати да се резултати консултација и информације прикупљене у поступку процене узму у разматрање у поступку обезбеђења сагласности за изградњу.
- Након доношења одлуке о усвајању или одбијању захтева за издавање сагласности за изградњу, осигурати да надлежни орган обавести јавност о тој одлуци, о разлозима доношења такве одлуке и другим одређеним информацијама. Уколико се ради о земљи која је заинтересована и коју је консултовала друга држава чланица, она ће се постарати да се информације о коначној одлуци ставе на увид релевантној јавности на одговарајући начин.

Имплементација ове директиве треба да се размотри заједно с одређеним бројем других правних аката из *acquis*-а у области животне средине и међународних уговора. Додатни инструменти који треба да се узму у обзир у току имплементације су:

- Директива о индустријским емисијама (2010/75/ЕУ)
- Оквирна директива о водама (2008/98/ЕЗ)
- Директива о третману урбаних отпадних вода (91/271/ЕЕЗ)
- Директива Seveso III (2012/18/ЕУ)
- Директива о дивљим птицама (2009/147/ЕЗ)
- Директива о становима (92/43/ЕЕЗ)

- Директива о приступу информацијама о животној средини (2003/4/ЕЗ)
- Директива о учешћу јавности (2003/35/ЕЗ)

Међународне конвенције:

- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција), 1991.
- Конвенција о мочварама од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица (Рамсарска конвенција), 1971.
- Конвенција о биолошком диверзитету, 1992.
- Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција), 1998.

Директива 2001/42/ЕЗ Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у вези са имплементацијом Директиве о стратешкој процени утицаја на животну средину:

- Одређивање планова и програма на које се примењује стратешка процена утицаја. Члан 2. Директиве садржи опширну дефиницију планова и програма, а члан 3., о предмету директиве, пружа упутство државама чланицама о одређивању који од тих планова и програма морају подлегати захтевима директиве.
- Планови и програми који се искључиво односе на одбрану земље или цивилне кризне и ванредне ситуације и финансијски или буџетски планови и програми не подлежу директиви.
- Осигурати да се свим пројектима који могу да имају значајан утицај на животну средину не дозволи даљи рад уколико није извршена процена утицаја на животну средину.
- Планови и програми, као и њихове измене, обухваћени директивом су:
    - они који су предвиђени законским, регулаторним или управним одредбама; и које
    - припрема и/или усваја неки од органа на националном, регионалном или локалном нивоу; или које
    - припрема орган за усвајање, у формалној процедури, у законодавном поступку од стране скупштине или владе.
- Планови и програми могу обухватити оне који дају оквир за будуће сагласности за изградњу за пројекте наведене у Анексу I и II Директиве о процени утицаја и оне за које се ради процена утицаја према Директиви о становима.
- Државе чланице имају право да одлуче да ли се за планове и програме за мања подручја на локалном нивоу и мање измене планова и програма из

члана 3 став 2 мора извршити процена утицаја на основу могућих значајних утицаја на животну средину.

- Утврдити степен до којег се нека питања процењују на примеренији начин на различитим нивоима у напред наведеном поступку да се процена не би дуплирала ако планови и програми чине део хијерархије (чл. 4 ст. 3, чл. 5 ст. 2 и 3), ако план/програм који се оцењује представља само један ниво у хијерархији планирања.
- Осим тога, предвидети координисане заједничке поступке процене у случају настанка истовремене обавезе извршења еколошке процене плана или програма по овој директиви и другим прописима Заједнице да би се, између осталог, избегло дуплирање процене (члан 11 став 2) све док су услови процене предметног законодавства потпуно испуњени.
- Осигурати да процена утицаја на животну средину обухвата:
    - израду извештаја (члан 5),
    - консултацију и учешће јавности (члан 6), и у прекограничном контексту (члан 7);
    - обезбеђивање пружања информација о одлуци (члан 9), и
    - мониторинг имплементације плана или програма уз обезбеђење мера ремедијације у случају значајних негативних утицаја на животну средину (члан 10).

Потребно је да се имплементација Директиве о стратешкој процени утицаја на животну средину разматра заједно са одређеним бројем других законских аката из *acquis*-а из области животне средине и међународних уговора. Кључни делови законодавства које треба узети у обзир су:

- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ)
- Оквирна директива о водама (2000/60/ЕЕЗ)
- Оквирна директива о отпаду(2008/98/ЕЗ)
- Директива о нитратима (91/676/ЕЕЗ)
- Оквирна директива о квалитету ваздуха (2008/50/ЕЗ)
- Директива о стаништима (92/43/ЕЕЗ)
- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција), 1991.
- Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, 2003.
- Конвенција о мочварама од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица (Рамсарска конвенција), 1971.
- Конвенција о биолошком диверзитету, 1992.
- Конвенција о доступности информација о животној средини, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину **(Архуска конвенција), 1998.**

Директива 2003/4/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о приступу информацијама о животној средини и укидању Директиве Савета 90/313/ЕЕЗ

Кратак преглед главних захтева Директиве о приступу информацијама о животној средини:

- Државе чланице морају захтевати од јавних органа да информације о животној средини ставе на располагање:
    - - сваком физичком или правном лицу (укључујући лица са пребивалиштем изван држава чланица);
    - - на захтев;
    - - у траженој форми, ако је има, ако већ нису јавно доступне у другој форми или је оправдано да их орган стави на располагање у другој форми;
    - - по разумној цени;
    - - у разумном року (што пре, а најдуже месец дана; овај се рок може продужити до два месеца зависно од обима или сложености информација);
    - - а да лице не мора да наведе интерес.
- Обезбедити приступ експедитивној и бесплатној или јефтиној управној и судској ревизији сваком лицу које сматра да је његов захтев за информацијама неосновано одбијен, у целини или делимично, није узет у обзир, није дат одговарајући одговор на њега или није третиран на неки други начин.
- Омогућити да се захтеви за приступ информацијама одбијају само из разлога наведених у директиви и захтевати од органа да наведу разлоге за одбијање и поступак преиспитивања одлуке. При оцени одбијања приступа, размотрити питање објављивања релевантних критеријума: разлози за одбијање морају се тумачити на рестриктиван начин, при чему се узима у обзир јавни интерес којем објављивање служи наспрам интереса којем одбијање служи и такође, у одређеним случајевима, ако се захтев односи на информације о емисијама у околину.
- Уколико су информације о животној средини у поседу органа који имају јавну одговорност за животну средину или су под контролом јавних органа, осигурати да листе јавних органа буду јавно доступне и да се информације у поседу ставе на располагање под истим напред наведеним условима, било преко надлежног државног органа или директно од стране самог органа, с јасним индикацијама где се такве информације могу пронаћи.
- Осигурати дефинисање практичних аранжмана у циљу гарантовања остварења права на приступ информацијама о животној средини, укључујући именовање лица одговорних за информације, и успостављање и одржавање средстава за преглед информација.
- Обезбедити активно ширење информација о животној средини везано за важеће еколошке законе политике, планове, програме, извештаје о

напретку, извештаје о стању и податке о мониторингу животне средине. Обезбедити постепену доступност информација о животној средини у електронским базама података које су лако доступне јавности путем телекомуникационих мрежа.

- Обавестити подносиоце захтева где се могу пронаћи информације, ако их има, о поступцима мерења, укључујући методе анализе, узорковања и припреме узетих узорака, или о стандардизованим коришћеним процедурама за прикупљање одређених релевантних елемената информација о животној средини.

Додатни законски инструменти које треба узети у обзир при имплементацији захтева директиве:

- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ)
- Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/ЕЗ)
- Оквирна директива о водама (2000/60/ЕЕЗ)
- Директива о индустријским емисијама (2010/75/ЕУ)
- Конвенција о доступности информација о животној средини, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција), 1998.

Директива 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину

Кратак преглед главних захтева које проистичу из Директиве о учешћу јавности:

- Правила о предмету треба да обухвате све врсте планова и програма из Анекса I и, ако их има, друге одређене планове и програме или општи опис планова и програма о животној средини обухваћених уредбом.
- Потребно је утврдити изузетке у погледу планова и програма предвиђених искључиво за потребе одбране земље (треба напоменути да то није обавезно) и планова или програма за које је већ обављен поступак стратешке процене утицаја или поступак према Оквирној директиви о водама.
- Правила о обавештењу морају садржавати одредбе о:
    - тачном термину обавештења, уз загарантовано најраније могуће обавештење; одређивању лица и организација које треба обавестити;
    - методологији(-ама) минималног коришћења за све случајеве;
    - предложеним даљим методологијама обавештења;
    - минималном садржају обавештења.
- Правила о учешћу морају садржавати следеће процедуралне кораке:
    - давање и пријем примедаба јавности и јавних организација;

- достављање информација јавности у току поступка планирања,
- јавне дискусије (слушања, расправе итд.) као обавезујуће правило;
- рокови за сваки корак учешћа.

- Правила разматрања примедаба јавности морају обухватити процедурална правила евалуације и укључење резултата евалуације у писани документ који иде уз план или програм, или неки други метод информисања јавности о разматрању њених инпута.
- Правила учешћа релевантних невладиних организација морају садржавати јасан опис услова за учешће у поступку планирања и програмирања, као што је делокруг активности или територијални делокруг активности НВО.

Додатни законски инструменти која треба узети у обзир при имплементацији захтева директиве:

- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ)
- Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/Е3)
- Директива о индустријским емисијама (2010/75/ЕУ)
- Конвенција о доступности информација о животној средини, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција), 1998.

АНЕКС II Законодавство у области квалитета ваздуха

Овај Анекс даје детаљан опис главних обавеза које произлазе из одабраних директива.

Законодавство које се узима у обзир у сектору заштите ваздуха:

1. Директива 2008/50/ЕZ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи
2. Директива 2004/107/Е3 Европског парламента и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводоницима

Директива 2008/50/Е3 Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у вези са имплементацијом Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха:

- Одредити надлежне органе и друга тела за имплементацију захтева директиве у вези са проценом квалитета амбијенталног ваздуха, одобрењем система мерења, обезбеђењем тачности мерења, анализом метода процене, сарадњом с другим државама чланицама и Комисијом.
- Утврдити зоне и агломерације (урбане, приградске, руралне, основне руралне) на читавој територији на којој ће се обавити процена квалитета ваздуха и управљање квалитетом ваздуха.
- Извршити класификацију сваке зоне и агломерације у односу на доњу границу оцењивања утврђену за сумпор-диоксид, азот-диоксид и оксиде азота, суспендоване честице (PM10 и PM2,5), олово, бензен и угљен-моноксид, узимајући у обзир горњу и доњу границу оцењивања наведену у Одељку А Анекса II.
- Одредити број и локацију места за узорковање.
- Одредити да ли је потребно одложити испуњење рокова и привремена изузећа из обавезе примене одређених граничних вредности, под условом да гранична вредност није прешла максималну границу толеранције наведене у Анексу XI:
    - Могуће одлагање од највише пет година за граничне вредности за азот-диоксид или бензен унутар рокова наведених у Анексу XI, с тим да се утврди план квалитета ваздуха са информацијама наведеним у Одељку Б Анекса XV, чиме ће се показати на који начин ће се постићи усклађеност пре новог рока;
    - Могуће привремено одлагање граничних вредности за PM10 (Анекс XI) због карактеристика дисперзије одређене локације, неповољних климатских услова или прекограничних утицаја, с тим да се утврди

план квалитета ваздуха са информацијама наведеним у Одељку Б Анекса XV и да су предузете све одговарајуће мере на националном, регионалном и локалном нивоу ради испуњења рокова;

- Те планове квалитета ваздуха и додатне информације треба пријавити Комисији која их одобрава, што може укључити корекције и нове планове квалитета ваздуха;
- Утврдити да ли одређене зоне или агломерације треба прогласити за привремено изузете из граничних вредности за PM10 због зимског посипања песка или соли на улице и доставити предложене листе тих зона с довољно информација о концентрацијама и изворима загађења. За та подручја нису потребни планови квалитета ваздуха уколико до прекорачења долази услед зимског посипања песка или соли. При утврђивању да ли нивои загађења PM10 настају услед поновне суспензије честица након зимског посипања песка или соли, видети упутство Комисије.

- Извршити мониторинг и разменити информације према Одлуци 97/101/ЕЗ (укинута Директивом 2008/50/ЕЗ, али се може примењивати до 31. децембра 2013. године) и Одлуци Комисије о имплементацији 2011/850/ЕУ којом се утврђују правила за Директиве 2004/107/ЕЗ и 2008/50/ЕЗ о узајамној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.
- Предузети мере поштовања граничних вредности, концентрација о којима се упозорава јавност и критичних нивоа.
- Предузети мере смањења изложености PM2,5 ради заштите здравља.
- Предузети мере смањења концентрација озона у амбијенталном ваздуху.
- Одржавати нивое тих загађујућих материја испод граничних вредности и обавезно настојати да се сачува најбољи квалитет амбијенталног ваздуха, у складу са одрживим развојем, где су нивои загађујућих материја у амбијенталном ваздуху испод граничних вредности наведених у овој директиви.
- Сачинити планове квалитета ваздуха тамо где, у датим зонама или агломерацијама, нивои загађујућих материја у амбијенталном ваздуху прелазе сваку граничну или циљну вредност, као и сваку релевантну границу толеранције у сваком случају ради постизања претходно дефинисане граничне или циљне вредности. У случају прекорачења тих граничних вредности за које је рок за испуњење већ истекао, плановима квалитета ваздуха морају се дефинисати одговарајуће мере да би рок прекорачења могао бити што краћи, а могу обухватити и додатне посебне мере за заштиту осетљивих популационих група.
- Урадити краткорочне акционе планове у случају ризика да нивои загађујућих материја прекораче концентрације о којима се упозорава јавност наводећи мере за смањење ризика и трајања прекорачења. Тим акциони плановима могу се нарочито привремено обуставити активности

које доприносе ризику од прекорачења (моторни саобраћај, грађевински радови, рад индустријских постројења итд.). Осим тога, ти акциони планови могу обухватити посебне мере заштите осетљивих популационих група, нарочито деце.

- Предузети потребне мере решавања проблема прекограничног загађења ваздуха и омогућити прекограничну сарадњу и управљање квалитетом ваздуха.
- Осигурати да се ажуриране информације о концентрацијама загађујућих материја у атмосфери, које обухвата ова директива, редовно стављају на увид јавности и телима којих се то тиче. Годишњи извештаји за све загађујуће материје обухваћене овом Директивом морају такође бити доступни јавности.
- У случају прекорачења концентрације о којима се упозорава или обавештава јавност, државе чланице су дужне да објаве:
    - информације о уоченом прекорачењу или прекорачењима (место, тип концентрације, време и трајање прекорачења, највећа уочена концентрација);
    - прогнозу за наредне сате и дане;
    - информације о типу популације које се то тиче, могућим утицајима на здравље и препоруке о понашању;
    - информације о превентивним мерама и мерама смањења емисија.

Имплементација Директиве о квалитету ваздуха у великој мери зависи од имплементације других законских инструмената. Ти инструменти се могу груписати у области (а) контроле производа и поступања са материјалом; (б) стандарда емисија за стационарне изворе; (ц) стандарда емисија за покретне изворе; (д) стандарда квалитета амбијенталног ваздуха (граничне и циљне вредности); и (е) мониторинга и размене информација. У одељцима у наставку текста, сви инструменти се морају узети као директиве, осим ако је другачије наведено.

Контрола производа и руковање материјалом:

- Квалитет бензина и дизел горива (98/70/ЕЗ, измењена и допуњена директивама 2000/71/ЕЗ, 2003/17/ЕЗ и 2009/30/ЕЗ)
- Емисије испарљиивх органских једињења из складиштења и дистрибуције бензина (Директива 94/63/ЕЗ, Директива 2009/126/ЕЗ)
- Спречавање и смањење загађења животне средине азбестом (87/2И7/ЕЕЗ)
- Материје које оштећују озонски омотач (Уредба Савета 1005/2009, измењена и допуњена уредбом 744/2010)
- Одлука Савета 88/540/ЕЕЗ којом се захтева од држава чланица да ратификују Монтреалски протокол и обавесте Европску комисију

Стандарди емисија за стационарне изворе:

- Директива 2008/1/ЕЗ о интегрисаном спречавању загађења (укида се 07. 1. 2014. године Директивом 2010/75/ЕУ)

- Директива 2000/76/ЕЗ о спаљивању отпада (укида се 07. 1. 2014. године Директивом 2010/75/ЕУ)
- Директива 2010/75/ЕУ о индустријским емисијама (потпуно укида Директиву 2008/1/ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађења 2014. године)
- Директива 2001/80/ЕЗ о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих постројења за сагоревање (укида се 1. 1. 2016. године Директивом 2010/75/ЕУ)
- Директива Савета 96/82/ЕЗ о контроли опасности од удеса већих размера који се односе на опасне материје, допуњена и измењена Директивом 2003/105/ЕЗ (Seveso II) (укида се SEVESO III Директивом (2012/18/ЕУ) 1. јуна 2015. године)
- Директива 2012/18/ЕУ Европског парламента и Савета од 14. јула 2012. године о контроли опасности од удеса већих размера који се односе на опасне материје (ступа на снагу 31. маја 2015. године)
- Директива Савета 1999/13/ЕЗ од 11. марта 1999. године о ограничењу емисија испарљивих органских једињења која настају при употреби органских растварача у одређеним процесима и постројењима, допуњена и измењена Директивом 2004/42/ЕЗ (Директива о испарљивим органским једињењима)
- Правилници за одређене групе производа, као што су централно грејање, собне грејалице и бојлери који се израђују према Оквирним директивама о екодизајну и енергетским ознакама 2009/125/ЕЗ , односно 2010/30/ЕУ) и очекује се да буду усвојени 2013. г.

<u>Стандарди емисија за покретне изворе:</u>

- Директива 98/70/ЕЗ о квалитету бензина и дизел горива којом се мења и допуњује Директива Савета 93/12/ЕЕЗ, допуњена и измењена Директивом 2000/71/ЕЗ, Директивом 2003/17/ЕЗ.
- Директива 2009/40/ЕЗ о испитивању техничке исправности моторних возила и њихових приколица
- Директива Савета 72/306/ЕЕЗ од 2. августа 1972. година о усклађивању закона држава чланица о мерама које треба предузети против емисије загађујућих материја из дизел мотора који се користе у возилима, допуњена и измењена Директивама 89/491/ЕЕЗ, 97/20/ЕЕЗ и Директивом Комисије 2005/21/ЕЗ)
- Стандарди за моторе и возила (Еуро 5 и 6) (Уредба (ЕЗ бр. 715/2007, Директива 2005/55/ЕЗ, Уредба 595/2009)
- Директива 97/68/ЕЗ о усклађивању закона држава чланица о мерама против емисије гасовитих загађујућих материја и честица из мотора са унутрашњим сагоревањем који се уграђују у вандрумску покретну механизацију, допуњена и измењена Директивом 2001/63/ЕЗ, Директивом 2002/88/ЕЗ и Директивом 2004/26/ЕЗ

Стандарди квалитета амбијенталног ваздуха:

- Директива 2001/81/ЕЗ о националним горњим граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздуху, измењена и допуњена Директивом Савета 2006/105/ЕЗ
- Директива 2008/50/ЕЗ о тешким металима у амбијенталном ваздуху (Четврта кћерка директива), која обухвата тешке метале наведене у Анексу I Оквирне директиве о квалитету ваздуха. Ту спадају жива (Hg), кадмијум (Cd), арсен (As), никл (Ni) и полициклични ароматични угљоводоници (ПАУ)

Мониторинг и размена информација

- Одлука 280/2004/ЕЗ о механизму праћења ЕУ CO_2 и других емисија гасова са ефектом стаклене баште
- Одлука 86/277/ЕЕЗ о закључењу протокола уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, о дугорочном финансирању програма за мониторинг и евалуацију преноса загађујућих материја у ваздуху на велике удаљености у Европи (*EMEP*) из 1979. г.
- Одлука 96/511/ЕЗ о упитнику о загађењу ваздуха
- *INSPIRE* директива (2007/2/ЕЗ)
- Приступ информацијама о животној средини (2003/4/ЕЗ)

Еко-дизајн и означавање производа који утичу на потрошњу енергије

- Директива о еко-дизајну (2009/125/ЕЗ)
- Директива 2010/30/ЕУ за енергетске ознаке

Међународне конвенције

- Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (LRTAP конвенција) (1979)
- Протокол о смањењу окисељавања, еутрофикације и приземног озона уз LRTAP Конвенцију (1999)
- Протокол о постојаним органским загађујућим материјама (*POP*) уз LRTAP Конвенцију (1998)
- Протокол о тешким металима уз LRTAP Конвенцију (1998)
- Протокол о даљем смањењу емисије сумпора уз LRTAP Конвенцију (1994)
- Протокол о контроли емисија постојаних органских загађујућих материја или њихових прекограничних преноса уз LRTAP Конвенцију (1991)
- Протокол о контроли азот-оксида или његових прекограничних преноса уз LRTAP Конвенцију (1988)
- Протокол о смањењу емисија сумпора или његових прекограничних преноса за најмање 30 посто уз LRTAP Конвенцију (1985)
- Протокол о дугорочном финансирању програма сарадње за мониторинг и

евалуацију преноса материја које загађују ваздух на великим удаљеностима у Европи уз LRTAP Конвенцију (1984)

- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција) (25. фебруар 1991. године)
- Бечка конвенција о заштити озонског омотача (1985)
- Монтреалски протокол о материјама које оштећују озонски омотач уз Бечку конвенцију (1987)
- Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовом одлагању (1989)
- Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција) (1998)

Директива 2004/107/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводоницима

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у вези са имплементацијом Директиве о тешким металима:

- Осигурати утврђивање законских и административних одредаба у циљу потпуне усклађености.
- Урадити листу зона и агломерација у којима су концентрације арсена, кадмијума, никла и бензо(а)пирена испод циљних вредности, као и листу зона и агломерација у којима су циљне вредности прекорачене. Та се класификација мора преиспитати када дође до значајне промене у активностима у вези са концентрацијама арсена, кадмијума, никла и бензо(а)пирена у амбијенталном ваздуху или, минимум, сваких пет година. Таква поновна класификација треба да се изврши у складу са Одељком II Анекса II (чл. 3 ст. 2 и 3 и чл. 4 ст. 6).
- Предузети мере за одржавање или смањење нивоа загађујућих материја у зонама у којима су концентрације испод циљних вредности (чл. 3 ст. 2).
- Предузети мере како би се осигурала процена концентрација арсена, кадмијума, никла и бензо(а)пирена у амбијенталном ваздуху на читавој територији у складу са методама и критеријумима наведеним у Директиви. Земље кандидати морају извршити мерења према горњим и доњим границама оцењивања наведеним у Одељку I Анекса II (чл. 4 ст. 6).
- Обавезно је поставити један контролни пункт за узимање узорака на сваких 100.000 км^2 за индикативно мерење и укупно таложење арсена, кадмијума, никла, укупне количине живе у гасовитом стању, бензо(а)пирена и других полицикличних ароматичних угљоводоника. Мора се успоставити најмање једна мерна станица по држави чланици, мада је могуће да се уради и једна или неколико заједничких станица које покривају делове других држава чланица (чл. 4 ст. 9).

- Спровести мониторинг и разменити информације према Одлуци 97/101/ЕЗ (укинута Директивом 2008/50/ЕЗ, али се може примењивати до 31. децембра 2013. године) и Одлуци Комисије о имплементацији 2011/850/ЕУ која утврђује правила за Директиве 2004/107/ЕЗ и 2008/50/ЕЗ о узајамној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.
- Осигурати да су мерне станице оперативне у погледу загађујућих материја регулисаних Директивом а минимални број и локација мерних места за узимање узорака у складу са критеријумима наведеним у Анексу III, Одељак IV, I и II (чл. 4 ст. 7).
- Предузети све одговарајуће мере за смањење концентрација у зонама и агломерацијама у којима су циљне вредности прекорачене. Ту спадају мере везане за главне изворе емисија, укључујући IPPC постројења (чл. 3 ст. 3).
- Осигурати јасну, свеобухватну и у приступачној форми (нпр. интернет, штампа) доступност следећих информација и њихово редовно стављање на увид јавности и одговарајућим организацијама (нпр., организацијама за заштиту животне средине, организацијама потрошача и органима здравствене заштите):
    - ажуриране информације о концентрацијама релевантних материја у атмосфери;
    - степен таложења релевантних материја;
    - мере предузете за успостављање циљних вредности, укључујући дефиницију акционих планова;
    - свако годишње прекорачење циљних вредности како је наведено у Анексу I, укључујући разлоге прекорачења и погођено подручје (члан 7).

При имплементацији Директиве о тешким металима треба узети у обзир:

- 2011/850/ЕУ: Одлуку Комисије о имплементацији 2011/850/ЕУ којом се успостављају правила за Директиве 2004/107/ЕЗ и 2008/50/ЕЗ Европског парламента и Савета о узајамној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха. Ова одлука ће се примењивати од 1. јануара 2014. г. Ова одлука обухвата годишње извештавање о оцени квалитета амбијенталног ваздуха и достављање информација о плановима и програмима у вези са граничним вредностима одређених загађујућих материја у амбијенталном ваздуху тренутно обухваћених Одлуком Комисије 2004/224/ЕЗ у којој се наводе услови достављања информација о плановима и програмима предвиђеним Директивом Савета 96/62/ЕЗ о граничним вредностима одређених загађујућих материја у амбијенталном ваздуху и Одлуком Комисије 2004/461/ЕЗ о упитнику за годишње извештавање о оцени квалитета амбијенталног ваздуха. Ова одлука ће обухватити и обавезе из Одлуке 97/101/ЕЗ која се 31. децембра 2013. године укида Директивом 2008/50/ЕЗ. Према Одлуци 2011/850/ЕУ, државе чланице су дужне да по први пут ставе на располагање информације предвиђене чланом 6. (Зоне и агломерације) и 7. (Режим процене) најкасније 31. децембра 2013. г.

- Одлука Савета 2001/379/ЕЗ од 4. априла 2001. године о одобрењу, у име ЕУ, Протокола о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. г.
- 24. јуна 1998. г. Комисија је потписала Протокол о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. г. Овом се одлуком одобрава Протокол у име ЕУ. Циљ Протокола је смањење емисија тешких метала изазваних људским активностима које су везане за прекогранични атмосферски пренос на велике удаљености и могу имати озбиљне негативне утицаје на здравље људи и животну средину. У том смислу, њиме се предвиђа смањење укупних годишњих емисија кадмијума, олова и живе у атмосферу и примена мера контроле производа. Према овом Протоколу, Стране су обавезне да: 1) примене најбоље расположиве технике описане у Анексу III у погледу свих постојећих главних извора тешких метала, 2) поштују граничне вредности емисија наведених у Анексу V, 3) примене регулаторне мере о производима, како је наведено у Анексу VI и 4) редовно ажурирају регистре емисија кадмијума, олова и живе.
- Уредба (ЕЗ) 1102/2008 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2008. године о забрани извоза металне живе и одређених живиних једињења и смеша и безбедном складиштењу металне живе. Ова уредба уређује забрану извоза и чини део стратегије ЕУ о смањењу светске понуде живе и тиме ограничава емисије високотоксичних тешких метала у животну средину. Прописима се захтева да се жива која се више не користи у индустрији хлора и алкалија – сектору хемијске индустрије задуженом за производњу хлора и каустичне соде – или која се производи у неким другим индустријским процесима, чува у безбедном складишту након ступања забране извозана снагу у марту 2011. године.

АНЕКС III Законодавство у области управљања отпадом

У овом Анексу дат је детаљан опис главних обавеза које проистичу из одабраних директива.

Законодавство које се узима у обзир у сектору управљања отпадом:

1. Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, којом се укидају одређене директиве
2. Директива Савета 1999/31/ЕЗ од 26. априла 1999. године о депонијама
3. Директива 94/62/ЕЗ Европског парламента и Савета од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду

Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, којом се укидају одређене директиве

Кратак преглед главних обавеза држава чланица:

- Одредити надлежне органе одговорне за имплементацију директиве.
- Осигурати да надлежни органи израде и примене планове управљања отпадом, укључујући и управљање опасним отпадом, и објаве те планове.
- Израдити програме спречавања стварања отпада до 12. децембра 2013. г.
- Осигурати поновно искоришћење или одлагање отпада без угрожавања здравља људи или животне средине.
- Предузети мере за забрану напуштања, бацања или неконтролисаног одлагање отпада.
- Обезбедити транспарентност у изради законодавства и политике у области отпада уз укључење грађана и заинтересованих страна.
- Применити свеобухватни приступ имплементацији Оквирне директиве о отпаду, водећи рачуна о томе да отпадна уља и опасан отпад буду обухваћени истом политиком и законским оквиром.
- Размотрити питање увођења додатних мера унапређења одвојеног сакупљања отпадних уља и њиховог одговарајућег третмана у форми техничких захтева, одговорности произвођача , економских инструмената или добровољних споразума.
- Предузети мере за испуњење циљева рециклаже и поновног искоришћења, укључујући нове циљеве који треба да се испуне до 2020. године (тј. 50% за поновну употребу и рециклажу одређених отпадних материјала из домаћинстава и других извора сличних домаћинствима и 70% за поновну употребу, рециклажу и друге врсте поновног искоришћења грађевинског отпада и отпада од рушења).
- Предузети мере за унапређење одвајања и сакупљања биолошког отпада.
- Осигурати да сваки првобитни произвођач отпада или други ималац отпада

сам обави третман отпада или да третирање повери дилеру отпадом или установи или фирми које се баве третманом отпада или да организовање третмана повери приватном или државном сакупљачу отпада у складу са чл. 4. и 13. директиве.

- Успоставити интегрисану и адекватну мрежу постројења за одлагање, узимајући у обзир најбољу расположиву технологију, у складу са одређеним циљевима и начелима (као што су самодовољност и близина у погледу одлагања отпада).
- Успоставити потребан, адекватан и одговарајући систем издавања дозволе установама или фирмама за обављање активности наведених у анексима директиве.
- Успоставити систем инспекције, или на одговарајући начин прилагодити постојећи систем инспекције, који би могао спроводити прописане повремене инспекције установа или фирми од стране надлежног органа.
- Применити начело „загађивач плаћа" на одлагање отпада да би трошкове одлагања отпада сносио произвођач или ималац отпада који поступање са отпадом повери сакупљачу отпада или фирми и/или претходним имаоцима или произвођачима производа који стварају отпад.
- Планирати и израдити систем извештавања.

Имплементација Оквирне директиве о отпаду у великој мери зависи од имплементације других законских инструмената. Сходно томе, треба узети у обзир и прописе у другим секторима, као што су:

- Директива о индустријским емисијама (2010/75/ЕУ)
- Директива о третману градских отпадних вода (91/271/ЕЕЗ)
- Директива о нитратима (91/676/ЕЕЗ)
- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ)
- Директива о приступу информацијама о животној средини (2003/4/Е3)
- Директива о учешћу јавности (2003/35/Е3)
- Директива о одговорности за животну средину (2004/35/Е3).

Директива Савета 1999/31/Е3 од 26. априла 1999. године о депонијама

Кратак преглед главних обавеза држава чланица:

- Осигурати да се депоније поставе на локацијама, граде и функционишу у складу са одређеним стандардима.
- Осигурати да се одређене врсте отпада не примају на депоније и да се отпад прима само у складу са одређеним критеријумима и процедурама, што подразумева процедуре за инспекцију и документацију. У ту сврху Одлуком Комисије 2003/33/Е3 дефинишу се процедуре за прихватање отпада на депонијама, критеријуми прихватања за различите типове депонија и методе узорковања/тестирања које треба да се примене.

- Забранити разблаживање отпада само да би се испунили критеријуми прихватања отпада.
- Осигурати да захтеви за издавање дозволе за депоније садрже минималне информације дефинисане директивом.
- Осигурати да се дозволе за депоније не издају ако нису испуњени одређени услови. Услови треба да обухвате захтеве: да депонијама управљају технички компетентна лица; да се обезбеди адекватна финансијска гаранција за управљање и накнадно одржавање депоније; да је пројекат депоније у складу са релевантним националним плановима управљања отпадом који су сачињени за имплементацију захтева Оквирне директиве о отпаду.
- Захтевати од оператера постојећих депонија да припреме планове за довођење локације у склад са захтевима.
- На основу таквих достављених планова, одлучити да ли постојеће депоније могу да наставе са радом и затворити депоније које нису добиле дозволу за даљи рад.
- Осигурати да дозволе садрже најмање информације наведене у директиви.
- Осигурати да минимална цена коју наплаћује оператер депоније за одлагање отпада на депоније покрије све трошкове успостављања и рада депоније, укључујући, колико је то могуће, трошкове обезбеђења финансијске гаранције и процењене трошкове затварања и накнадног одржавања.
- Захтевати од оператера депонија да обавесте надлежни орган о сваком отпаду који није прихваћен на депонију ради одлагања на тој локацији.
- Осигурати да се локације депонија затварају само у складу са одређеном процедуром затварања која обухвата инспекцију и контролу од стране надлежног органа.
- Осигурати да складиштење металне живе, која се сматра отпадом, у периоду до годину дана, подлеже захтевима дозволе.
- Осигурати потпуно поштовање захтева привременог складиштења металне живе у периоду преко једне године од 15. марта 2013. г.:

    I. Метална жива се складишти одвојено од осталог отпада;

    II. Контејнери се складиште у резервоаре који су на одговарајући начин обложени (да не би било напрслина и пукотина) и непропусни на металну живу, запремине која одговара количини ускладиштене живе и на начин да се контејнери лако могу наћи;

    III. Складиште има направљене или природне баријере за ефикасну заштиту животне средине од емисија живе и запремину која одговара укупној количине ускладиштене живе;

IV. Дна на локацији складишта су обложена заптивним материјалима отпорним на живу и имају косину са таложником;

V. Локација складишта мора имати систем противпожарне заштите.

- Успоставити системе за праћење количине комуналног отпада која се шаље на депоније и колики удео тог отпада је биоразградив.
- Извршити инспекције: нових локација депонија пре почетка одлагања да би се обезбедило поштовање захтева из дозволе, као и постојећих депонија ради поштовања одговарајућих одредаба директиве и, након тога, поштовања услова текућег функционисања у складу са дозволом за депонију.
- Захтевати од носилаца дозвола за депоније да најмање једном годишње доставе извештај о врстама и количини одложеног отпада и резултатима програма мониторинга.
- Захтевати вођење регистра о количинама и карактеристикама отпада одложеног на депоније, укључујући и изузете локације,
- Осигурати да и након затварања депоније (према утврђеним процедурама) оператер буде одговоран за одржавање, мониторинг и контролу депоније све док то захтева надлежни орган.
- Осигурати да анализа резултата поступка контроле и мониторинга подлеже контроли квалитета од стране надлежних лабораторија.

Директива 94/62/ЕЗ Европског парламента и Савета од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду

Кратак преглед главних обавеза држава чланица:

- Укључити поглавље о управљању амбалажом и амбалажним отпадом у планове управљања отпадом предвиђене Оквирном директивом о отпаду.
- Успоставити системе за повраћај и сакупљање коришћене амбалаже и амбалажног отпада и њихову поновну употребу или искоришћење; и обезбедити отвореност система за привредне субјекте из свих релевантних сектора и надлежне државне органе и применити на увезене производе.
- Донети национални програм поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада.
- Обезбедити испуњење минималних услова поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада за читаву територију државе чланице.
- Подстицати употребу материјала добијених од рециклираног амбалажног отпада за производњу амбалаже и других производа, нарочито побољшањем тржишних услова за те материјале (нпр., стварање економских подстицаја за рециклиране материјале) и ревизијом националних правила којима се спречава коришћење рециклираних материјала.
- Водити рачуна да се амбалажа не ставља у промет док не испуни одређене

обавезне услове који се односе на безбедност, прихватање од стране потрошача и друге дефинисане захтеве.

- Размотрити начин коришћења економских инструмената за имплементацију циљева директиве.
- Успоставити базе података о амбалажи и амбалажном отпаду (унети податке о количини и карактеристикама амбалаже и амбалажног отпада) у складу са обрасцима наведеним у Одлуци Комисије 97/138/ЕЗ.
- Организовати информативну кампању за ширу јавност и економске оператере о циљевима рециклаже и поновног искоришћења и усвојеним националним мерама.
- Државе чланице су дужне да, генерално, организују информативне кампање за општу јавност и привредне субјекте ради постизања високог степена поновног искоришћења и рециклаже.
- Донети одлуку о мерама спречавања стварања отпада и обезбедити предузимање свих могућих мера смањења утицаја амбалаже на животну средину.
- Тежити постизању циљева рециклаже и поновног искоришћења углавном решавањем питања амбалажног отпада произведеног на територији дате државе чланице и избегавати ослањање на извоз или увоз амбалажног отпада. Обезбедити да се, за потребе извоза амбалажног материјала, примајућем оператеру који рециклира амбалажу или прерађује отпад достави прописну документацију да су поновно искоришћење или рециклажа извршени у складу са условима прописаним законодавством ЕЗ.

АНЕКС IV Законодавство у области управљања водама

У овом Анексу дат је детаљан опис главних обавеза које проистичу из одабраних директива.

Законодавство које се узима у обзир у сектору управљања водама:

1. Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета којом се успоставља оквир за деловање Заједнице у области политике вода
2. Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава
3. Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о третману урбаних отпадних вода
4. Директива Савета 98/8/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу

Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета којом се успоставља оквир за акцију Заједнице у области политике вода

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације:

- Формирати надлежне органе било коришћењем постојећих структура или стварањем нових и успоставити административне аранжмане за ефикасну имплементацију Директиве у водним подручјима.
- Идентификовати, у складу са дефиницијама из Директиве, и утврдити за све релевантне воде на територији државе чланице све потребне категорије вода и даље идентификовати оне који су део међународног водног подручја.
- Идентификовати речне сливове (и, ако је потребно, подсливове) и распоредити их у појединачна водна подручја. Два или више речних сливова могу се комбиновати у једно водно подручје, ако је то примерено.
- Распоредити све подземне воде у најближе или најприменије водно подручје.
- У случајевима када државе чланице међусобно деле речни слив, обезбедити координацију за читав речни слив (утврђивањем свих потребних међународних водних подручја). Уколико се део речног слива простире на територији треће државе, та координација је обавезна за део који се налази унутар држава чланица, али су државе чланице и даље обавезне да уложе напоре у успостављање координације с релевантним државама нечланицама.
- Обезбедити да се за свако водно подручје или релевантни део било ког међународног водног подручја изврши анализа његових карактеристика, преглед утицаја дејства људи на стање површинских вода и на подземне воде, и економску анализу коришћења вода према техничким спецификацијама из Анекса II и III и обезбедити њихово потребно преиспитивање и ажурирање.

- У сваком водном подручју идентификовати све воде које се користе за екстракцију воде за пиће и водна тела намењена за такво будуће коришћење.
- Осигурати функционисање потребних заштитних мера за та водна тела површинских вода у циљу спречавања погоршања њиховог квалитета да би се смањио степен потребног пречишћавања у производњи воде за пиће.
- Размотрити успостављање зона заштите за напред наведена водна тела .
- Предузети потребне мере за спречавање или ограничење уноса загађујућих материја у подземне воде.
- Успоставити регистар или регистре подручја унутар сваког одговарајућег водног подручја означених као она којима је потребна посебна заштита према посебном законодавству ЕУ о заштити њихових површинских или подземних вода или очувању станишта и врста које непосредно зависе од воде, који морају обухватити сва водна тела дефинисана чланом 7 став 1 и сва заштићена подручја обухваћена Анексом IV, и осигурати њихово преиспитивање и ажурирање.
- Успоставити програме за праћење статуса вода да би се утврдио кохерентан и свеобухватан преглед статуса вода у сваком водном подручју и операционализовати те програме.
- Идентификовати, на основу резултата тих програма праћења, који се примењују према релевантности за свако водно тело, његов еколошки статус, његов хемијски статус и одговарајућа одређивања „статуса површинске воде" и „статуса подземне воде".
- Обезбедити спровођење довољно детаљне економске анализе ради релевантних израчунавања предвиђених чланом 9, имајући у виду дугорочне прогнозе водоснабдевања и потребе за водом у водном подручју, свих потребних процена количине, цена и трошкова повезаних са водоснабдевањем и процена релевантних улагања, укључујући прогнозе истих, а затим одлучити о економски најисплативијој комбинацији мера коришћења вода из члана 11. на основу процена потенцијалних трошкова.
- Утврдити кораке планиране за имплементацију тих економских мера које ће и даље испуњавати еколошке циљеве из члана 1. и одредити допринос разних корисника воде у смислу повраћаја трошкова водоснабдевања.
- Обезбедити примену политика одређивања цена воде обезбеђењем одговарајућих подстицаја за ефикасно коришћење воде, уз одговарајуће доприносе различитих корисника воде, разврставајући их најмање на индустрију, домаћинства и пољопривреду, на основу напред наведене економске анализе, и при том узети у обзир, између осталог, социјалне, еколошке и економске ефекте повраћаја трошкова.
- Осигурати успостављање релевантних регулаторних мера у циљу успостављања или имплементације, у складу са постојећим законодавством ЕУ, контрола емисија и одговарајућих вредности емисија наведених у Директивама из члана 12 став 2, и најкасније до краја периода

од дванаест година након ступања Директиве на снагу и у циљу примене свих потребних строжијих мера.

- Покренути програме идентификације тачкастих и дифузних извора загађења свих вода према Директиви и уз мере контроле наведене у Директиви и размотрити питање доношења генерално обавезујућих правила за њихово претходно одобрење или регистрацију ако је то дозвољено законодавством ЕУ.
- За свако водно подручје или релевантни део сваког конкретног међународног водног подручја, утврдити програм мера узимајући у обзир резултате анализе предвиђене чланом 5. ради испуњења циљева из члана 4. То се може постићи упућивањем на мере проистекле из прописа за имплементацију ове директиве и које се односе на читаву територију државе чланице и, ако је потребно, могу се применити на сва водна подручја или делове међународних водних подручја унутар територије државе чланице.
- Сваки програм треба да обухвати „основне мере" и, ако је потребно, „допунске мере".
- Осим тога, државе чланице треба да размотре да ли су потребна икаква продужења рока за постизање циљева из члана 4, односно да ли је потребно применити икаква одступања (члан 4), односно да ли постоје основи осигурања да неће доћи до кршења Директиве у складу са одредбама члана 4 став 7.
- Обезбедити спровођење истраге у случају да мониторинг или други подаци указују на то да не постоји могућност испуњења циљева из члана 4. у вези са неким водним телом; и, слично томе, предвидети одговарајуће преиспитивање и измену релевантних дозвола и одобрења и програма мониторинга, као и пооштравање стандарда квалитета животне средине или усвајање додатних мера.
- Подстицати активно учешће свих заинтересованих страна у имплементацији Директиве, нарочито у погледу израде, контроле и ажурирања планова управљања речним сливовима. За свако релевантно водно подручје, објавити и ставити на увид јавности ради давања примедби: временски оквир и програм рада за израду плана управљања речним сливом најмање три године пре почетка периода на који се почетни и сви накнадни планови односе; периодични преглед значајних проблема у управљању водама идентификованих у речном сливу најмање две године пре периода на који се план односи, и нацрт плана управљања речним сливом најмање годину дана пре периода на који се план односи; и обезбедити најмање шест месеци за било какве примедбе. На захтев, ставити на увид основе и податке коришћене за израду нацрта плана управљања речним сливом.
- Објавити планове управљања речним сливовима и њихове ажуриране верзије.
- Државе чланице треба да настоје да имају оперативан систем мониторинга којим ће показати да су способне да постигну, и да постижу, циљеве Директиве, укључујући нарочито оне из чл. 4, 7, 16. и 17.

Оквирна директива о водама успоставља оквир за управљање квалитетом вода. Међутим, с тим је повезан велики број других законских инструмената који се морају имати у виду током имплементације ове директиве. Они обухватају све директиве које се односе на сектор вода, као и следеће прописе:

- Директива о геолошком складиштењу CO_2 (2009/31/ЕЗ)
- Директива о птицама (2009/147/ЕЗ)
- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕЗ)
- Директива о отпадном муљу (86/278/ЕЕЗ) (видети Одељак 4. Приручника)
- Директива о приступу информацијама о животној средини (2003/4/ЕЗ)
- Директива о производима за заштиту биља (91/414/ЕЕЗ)
- Директива о извештавању (91/692/ЕЕЗ) и Одлука (94/741/ЕЕЗ)
- Директива о стаништима (92/43/ЕЕЗ)
- Директива о индустријским емисијама (2010/75/ЕУ)
- Seveso III Директива (2012/18/ЕУ)
- Директива о биоцидима (98/8/ЕЗ)
- Уредба о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничењу хемикалија (*REACH)* (бр. 1907/2006)
- Директива о депонијама (99/31/ЕЗ)
- Директива о поплавама (2007/60/ЕЗ)
- Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/ЕЗ)
- Директива о учешћу јавности (2003/35/ЕЗ)
- Директива о одговорности за животну средину (2004/35/ЕЗ)
- Директива 91/692/ЕЕЗ о стандардизацији и рационализацији извештаја
- Директива (2007/2/ЕЗ) којом се успоставља инфраструктура просторних информација у Европској заједници (*INSPIRE*)
- Уредба о европском регистру испуштања и преноса загађујућих материја (бр. 166/2006)
- Директива о кривичним делима против животне средине (2008/99/ЕЗ).

Посебно релевантна питања у овим директивама тичу се њиховог утицаја на израду програма мерења унутар планова за речне сливове из Оквирне директиве о водама.

Осим тога, циљ Оквирне директиве о водама је да допуни одређен број међународних конвенција чије су стране уговорнице ЕУ, односно државе чланице и на то треба обратити пажњу приликом разматрања планова имплементације. Те конвенције обухватају:

- Конвенцију Уједињених нација о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (одобрена од стране Савета 1995. године)
- Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских удеса (1992)

- Протокол о грађанској одговорности и накнади штете проузроковане прекограничним ефектима индустријских удеса у прекограничним водама уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера из 1992. г. и Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских удеса.

Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације:

- Извршити прелиминарну процену ризика за свако водно подручје или део подручја које се налази на њиховој територији. Ту спада прикупљање информација о границама речних сливова у датом подручју, поплавама које су се раније десиле, вероватноћи будућих поплава и процењеним последицама.
- На основу процене мора се извршити категоризација речних сливова по томе да ли код њих постоји или не постоји знатан ризик од могућих поплава.
- Осигурати размену релевантних информација из прелиминарних процена ризика од поплава између надлежних органа у међународним водним подручјима.
- Израдити мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава за она подручја за која реални ризици од штете од поплава постоје или би се могли сматрати могућим.
- Осигурати размену релевантних информација о припреми мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава између надлежних органа у међународним водним подручјима.
- Успоставити планове управљања ризицима од поплава координисаним на нивоу водног подручја.
- Утврдити одговарајуће циљеве за управљање ризицима од поплава за она подручја за која реални ризици од штете од поплава постоје или би се могли сматрати могућим.
- Утврдити мере за постизање одговарајућих циљева наведених у члану 7.2.
- Размотрити све аспекте управљања ризицима од поплава у циклусу управљања ризицима од поплава, оријентишући се на превенцију, заштиту и приправност.
- Обезбедити координацију у циљу израде јединственог међународног плана управљања ризицима од поплава у међународним водним подручјима која деле државе чланице ЕУ.
- Утврдити одговарајуће кораке за координацију примене Директиве 2007/60/ЕЗ и Директиве 2000/60/ЕЗ, с нагласком на могућности унапређења ефикасности и размене информација и постизања општег заједничког деловања и користи.
- Узети у обзир еколошке циљеве из члана 4. Оквирне директиве о водама,

нарочито у оквиру израде мапа опасности од поплава и мапа ризика од поплава, као и израде планова управљања ризицима од поплава и њихове контроле.

- Ставити на увид јавности прелиминарне процене ризика, мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава , као и планове управљања ризицима од поплава.
- Координисати активно учешће свих заинтересованих страна из Директиве о поплавама и заинтересованих страна из члана 14. Оквирне директиве о водама.
- Подстицати активно учешће заинтересованих страна у изради, контроли и ажурирању планова управљања ризицима од поплава.

Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о третману урбаних отпадних вода

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације Директиве о третману градских отпадних вода:

- Идентификовати осетљива и мање осетљива подручја у складу са одређеним критеријумима и преиспитати идентификацију тих подручја сваке четири године. Одговарајуће одређивање осетљивих подручја (слатководна тела, естуари и приобалне воде који су еутрофни или могу постати еутрофни ако се не предузме заштитна мера; површинске слатке воде намењене за екстракцију воде за пиће које садрже или код којих постоји вероватноћа да садрже више од 50 mg/l нитрата; подручја где је потребан даљи третман ради усклађивања с другим директивама Савета, као што су директиве о водама за рибе, о водама за купање, о водама за љускаре, о очувању дивљих птица и природних станишта итд.) је кључни задатак у имплементацији Директиве, јер карактерисање водних тела диктира врсту третмана отпадних вода који треба да се спроведе.
- Идентификовати агломерације у земљи које су обухваћене Директивом.
- Успоставити технички и финансијски програм имплементације Директиве.
- Обезбедити претходно регулисање или посебну дозволу за сва испуштања урбаних и индустријских отпадних вода из пољопривредно-прехрамбеног сектора и за сва испуштања индустријских отпадних вода у градске одводне системе и постројења за пречишћавање.
- Осигурати обезбеђење система за одвођење градских отпадних вода за све агломерације с популационим еквивалентом од 2.000 или више.
- Осигурати да се обезбеди третман отпадних вода за све те агломерације на дефинисаном нивоу третмана и у утврђеном року:

    I. Основно правило за ниво третмана је секундарни, тј. биолошки третман. Међутим, третман мора да буде строжији, тј. терцијаран, за испуштања у такозвана осетљива подручја; у таквим случајевима се, поред секундарног третмана, мора извршити елиминација нитрогена и/или фосфорних и/или свих других загађујућих материја које утичу на ква-

литет или посебно коришћење воде.

II. За агломерације с популационим еквивалентом мањим од 2.000, али које имају систем сакупљања, мора се обезбедити „одговарајући третман", тј. третман који обезбеђује добар квалитет реципијента воде.

III. Рокови утврђени за државе чланице су били крај 1998. године, крај 2000. године, односно крај 2005. године, с амбициознијим роковима за испуштања у осетљива подручја и за веће агломерације (популациони еквивалент преко 15.000).

- Осигурати да одлагање муља из постројења за пречишћавање градских отпадних вода подлеже општим правилима, регистрацији или одобрењу и увести забрану одлагања муља у површинске воде.
- Осигурати пројектовање, изградњу, рад и одржавање постројења за пречишћавање у складу са утврђеним условима за реализацију.
- Осигурати одговарајуће капацитете мониторинга за:

  I. мониторинг испуштања из постројења за пречишћавање урбаних отпадних вода; и

  II. мониторинг вода у које се испуштају отпадне воде обухваћене Директивом.

- Осигурати да надлежни органи сваке две године јавно објављују извештаје о одлагању градских отпадних вода и муља у својим подручјима.

Директива Савета 98/8/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације захтева директиве:

- Предузети потребне мере да вода намењена за људску потрошњу (у овом извештају „вода за пиће") буде здрава и чиста, тј. да одговара најмање захтевима Директиве.
- Осигурати да мере предузете на основу Директиве не изазову погоршање квалитета воде за пиће, везано за здравље људи, или не повећају загађење вода коришћених за производњу воде за пиће.
- Утврдити стандарде квалитета воде за пиће за параметре наведене у Директиви и друге параметре, ако је потребно, ради заштите здравља људи.
- Осигурати испуњење стандарда квалитета воде, утврђених према члану 5. ове директиве, када се вода припрема за људску потрошњу.
- Ако се снабдевање стамбених или пословних објеката врши из дистрибуционе мреже и вода са чесме не одговара стандардима квалитета воде, државе чланице се неће сматрати да су извршиле повреду Директиве под условом:
  - да је до неусклађености дошло због дистрибуционог система у домаћинству који не спада у обавезу водоснабдевача;

- да се вода не доставља јавним установама (нпр., школама, болницама и ресторанима);
- да су предузете одговарајуће мере за смањење или елиминацију ризика од неусклађености са стандардима квалитета (нпр., обавештење власника непокретности о могућим мерама ремедијације) и
- да су потрошачи обавештени и посаветовани о свим могућим мерама ремедијације које треба да предузму.

- Осигурати предузимање мера за ограничење количине материја или материјала за нова постројења за припрему или дистрибуцију воде за пиће.
- Успоставити програме мониторинга у складу са минималним захтевима Директиве.
- Осигурати обављање редовног мониторинга квалитета воде за пиће да би се испунили захтеви Директиве и размотрити питање повезивања ове активности за потребе Оквирне директиве о водама.
- У случају потенцијалне опасности по здравље људи од присуства материја и микроорганизама у води за пиће, за које није одређена вредност параметара, осигурати обављање додатног мониторинга тих материја и микроорганизама, по принципу „од случаја до случаја".
- Осигурати да се сваки пропуст испуњења стандарда квалитета воде одмах испита да би се утврдио узрок и предузеле мере ремедијације за обнављање квалитета воде.
- У случају потенцијалне опасности воде за пиће по здравље људи, осигурати да се снабдевање забрани или ограничи или да се предузму друге потребне мере за заштиту здравља људи.
- Обавестити заинтересовано становништво о свим изузећима одобреним према члану 3 став 2 тачка б) и обавестити их о мерама које треба да се предузму за заштиту здравља људи од неповољних утицаја контаминације воде за пиће.
- Обавестити и посаветовати потрошаче када снабдевање водом за пиће представља потенцијалну опасност по здравље људи и (осим у безначајним случајевима неусклађености) обавестити потрошаче о предузетим мерама ремедијације.
- Обавестити грађане погођене одступањем о одступању и условима на основу којих се оно одобрава.
- Објављивати извештај о квалитету воде за пиће сваке три године.
- Осигурати доступност одговарајућих и ажурираних информација о квалитету воде за пиће потрошачима.

Референце:

1. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, 2008.
2. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/.
3. http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm.
4. Task 2 – Benefits for the former Yugoslav Republic of Macedonia and other countries of SEE of compliance with the environmental acquis, Final report – Part I: General, European Commission –DG Environment 06/11347/AL, October 2007; available at: http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/report_general_part.pdf.
5. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on implementing European Community Environmental Law, Brussels, 18.11.2008, COM(2008) 773 final.
6. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on implementing European Community Environmental Law, COM (2008) 773 final.
7. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC), Brussels, 23.7.2009, COM(2009) 378 final.
8. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), Brussels, 14.9.2009, COM(2009) 469 final.
9. Thomas Prorok, Thomas Weninge (ed.), LOGON REPORT 2008 Impact of the European Union on Local Authorities, Guidelines for South East European Local Government Association, Vienna 2008, ISBN 978-3-901683-24-0.

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИН ИНТЕГРАЦИЈА

60 година
Сталне конференције градова и општина
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
e-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
euintegracije.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm