Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Драган Вујчић
Александра Вукмировић

# ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ НА ПОСЛОВИМА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Шведска
Sverige

# ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ
# НА ПОСЛОВИМА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА
# У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

**Драган Вујчић**
**Александра Вукмировић**

# ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ НА ПОСЛОВИМА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Београд, 2020.

**ПРИРУЧНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ**
**НА ПОСЛОВИМА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА**
**У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ**

*Аутори*
Драган Вујчић
Александра Вукмировић

*Издавач*
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

*За издавача*
Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

*Лектура*
Љупка Мирковић Дубајић

*Дизајн и припрема за штампу*
Атеље, Београд
www.atelje.rs

*Штампа*
Досије студио, Београд
www.dosije.rs

*Тираж*: 300

*Место и година изавања*
Београд, 2020.

ISBN 978-86-80480-23-7

Израду ове публикације помогла је Влада Шведске у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза". Садржај публикације је искључиво одговорност аутора.

# Садржај


**I УВОД ..... 7**

**II ПОЈАМ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ..... 9**

**1. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ ..... 9**

**2. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ ..... 11**

**3. КАКО ЕВРОПСКА УНИЈА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ УТИЧУ НА РЕГИОНАЛНЕ ВЛАСТИ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ? ..... 17**

3.1. Како се у практичном смислу спроводе прописи ЕУ у регионима, градовима и општинама? ..... 18

*3.1.1. Примарно законодавство ЕУ ..... 18*

*3.1.2. Секундарно законодавство ЕУ ..... 18*

3.2. Утицај прописа ЕУ на локалне и регионалне власти ..... 19

**III ПРЕДСТАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ НА ЕВРОПСКОМ НИВОУ ..... 23**

**1. ФОРМАЛНИ ОБЛИЦИ ..... 23**

1.1. Комитет региона ЕУ (КОР) ..... 23

*1.1.1. ЗКО Републике Србије и Комитет региона ЕУ ..... 25*

*1.1.2. Приоритети Комитета региона за период 2020–2025 ..... 26*

1.2. Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе (КЛРВСЕ) ..... 27

*1.2.1. СКГО и Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе ..... 28*

1.3. Представничке канцеларије регионалних или локалних власти и асоцијација у Бриселу ..... 28

**2. НЕФОРМАЛНИ ОБЛИЦИ ..... 31**

2.1. Савет европских општина и региона (CEMR) ..... 31

*2.1.1. СКГО и CEMR ..... 33*

2.2. Eurocities ..... 33

2.3. Energy Cities ..... 33

2.4. Европски споразум градоначелника за климу и енергију (COVENANT OF MAYORS) ..... 34

2.5. Европска асоцијација престоница и градова спорта (ACES Europe) ..... 34

2.6. АЛДА – агенција асоцијација локалне демократије ..... 35

2.7. НАЛАС – мрежа удружења локалних власти југоисточне Европе ..... 36

**3. ЕВРОПСКЕ МАНИФЕСТАЦИЈЕ ..... 38**

**IV ПРИКАЗ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊЕГОВИХ ПРОМЕНА И УТИЦАЈА НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ..... 43**

**1. ИНСТИТУЦИЈЕ И ТЕЛА НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ ЗАДУЖЕНА ЗА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ЕУ ФОНДОВИМА ..... 48**

1.1. Институције и тела значајна за приступне преговоре Републике Србије и ЕУ ..... 48

1.2. Институције и тела значајна за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ и програмима ЕУ у Републици Србији ..... 50

*1.2.1. Структуре за управљање програмима претприступне помоћи ..... 50*

*1.2.2. Структура за управљање и спровођење ЕУ програма у Србији ..... 52*

**2. СТРАТЕШКА И ПРАВНА АКТА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕУ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ ..... 53**

**3. СТАТУС ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПНИХ ПРЕГОВОРА И УЧЕШЋЕ У КОРИШЋЕЊУ ЕУ ФОНДОВА И ПРОГРАМИМА ..... 55**

3.1. Локалне самоуправе и приступни преговори ..... 55

3.2. Локалне самоуправе и фондови и програми ЕУ ..... 57

**V ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ЗАПОСЛЕНОГ НА ПОСЛОВИМА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА У ОРГАНИМА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ ..... 61**

**1. АНАЛИЗА СТАЊА УЧЕШЋА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА ..... 63**

1.2. Место, улога и задаци запослених на пословима европских интеграција у јединицама локалне самоуправе ..... 66

*1.2.1. Линија комуникације запослених на пословима европских интеграција у јединицама локалне самоуправе ..... 68*

*1.2.2. Обуке за запослене на пословима европских интеграција у ЈЛС ..... 71*

*1.2.3. Мрежа СКГО саветника за ЕУ послове ..... 72*

**VI УЛОГА СКГО У ПРОЦЕСУ УСПОСТАВЉАЊА И ИЗГРАДЊЕ МЕХАНИЗМА ЗА ЕУ ПОСЛОВЕ ..... 73**

**VII ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧАК ..... 77**

**VIII СКРАЋЕНИЦЕ ..... 79**

# I УВОД

Приручник за запослене на пословима европских интеграција у градовима и општинама у Републици Србији је настао као потреба да се помогне саветницима за ЕУ послове и онима који имају жељу да то постану, да на адекватан и свеобухватан начин сагледају процес европских интеграција, да препознају место и улогу ЈЛС у овом процесу. Такође, Приручник има за циљ да на кратак и информативни начин информише саветнике за ЕУ послове, као и све друге службенике у оквиру ЈЛС, који као опис свог посла, између осталог, имају и обавезу да као стручњаци у одређеној области прате политике ЕУ од значаја за ЈЛС.

Приручник у првом делу даје кратак преглед појма ЕИ, значај и утицај овог процеса на ЈЛС у Србији. Даље, даје се кратак и хронолошки приказ политике проширења ЕУ и процес приступања у ЕУ, као и како ЕУ и процес ЕИ утичу на локалне и регионалне власти. Приручник обрађује питање природе ЕУ законодавства, као и које врсте прописа постоје у ЕУ, њихов утицај на локалне и регионалне власти, као и како се прописи ЕУ у практичном смислу спроводе у регионима, градовима и општинама.

У другом делу Приручника указује се на различите облике представљања интереса градова и општина Републике Србије на европском нивоу. Ово укључује приказ формалних организација и тела на нивоу ЕУ и региона од значаја за ЈЛС, као што су Комитет региона ЕУ, Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе, као и представничких канцеларија градова и општина у Бриселу, затим, даје се приказ асоцијација и организација локалних власти у Европи, као и њихов значај у процесу одлучивања у ЕУ, као што су Савет европских општина и региона, Агенција локалне демократије и Мрежа удружења локалних власти Југоисточне Европе и указује се на значај учешћа у европским догађајима и манифестацијама попут Европске недеље градова и општина

У трећем делу Приручника хронолошки се обрађује процес европских интеграција Републике Србије, где се до сада стигло у овом процесу, шта даље предстоји, шта се и како мења у процесу ЕИ и како све поменуто утиче на градове и општине у Републици Србији. У овом делу се даје и приказ институција и тела на националном нивоу задужених за процес ЕИ, њихова улога, делокруг послова и значај у овом процесу, а затим статус ЈЛС у процесу преговора о чланству и управљању ЕУ фондовима.

У последњем делу Приручника указује се на положај и улоге запослених на пословима европских интеграција у градовима и општинама, анализирају резултати Упитника за градове и општине с циљем сагледавања постојећег стања учешћа ЈЛС у процесу ЕИ, затим, место, улога и задаци запослених на ЕУ пословима, са препоруком за успостављање унутрашње и спољне линије комуникације. У овом делу Приручника обрађује се тема неопходности успостављања мреже СКГО за обављање ЕУ послова, затим, улога и значај СКГО у процесу успостављања и изградње механизма за ЕУ послове, као и да ли и које врста обука постоје за запослене на ЕУ пословима. На крају се утврђују закључак и препоруке за даље поступање у развоју ових механизама на локалном нивоу.

Жеља нам је да овај Приручник читате са задовољством и са лакоћом стичете нова сазнања!

# II ПОЈАМ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

## 1. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ




***Потписивање Уговора из Нице***
*Reference 20010126_NICE_TREATY • Copyright© European Union 2000 – EP*

Појам интеграција се у теорији најчешће дефинише као споразум којим се ствара организација са способношћу доношења одлука о питањима од виталног значаја за њене чланице. На овај начин организација улази у непосредни контакт с појединцима и ослобођена је контроле националних влада. Европске заједнице засноване су на тзв. функционалној интеграцији, што практично значи да теже обједињавању и стављању под контролу заједнице оних државних делатности код којих се постиже боље остварење заједничких интереса и циљева, као и већа

ефикасност сарадње. Тиме се не залази у друштвене области где мешање заједнице није пожељно или које још нису сазреле за интеграцију. За појам интеграције од суштинског значаја је начин расподеле надлежности између Европских Заједница – ЕЗ (Европска заједница за угаљ и челик – ЕЗУЧ, Европска заједница за атомску енергију – ЕУРОАТОМ и Европска Економска Заједница – ЕЕЗ) и држава чланица. Интеграција подразумева примарну надлежност ЕЗ у одређеној области или областима, док је надлежност држава чланица изузетак. У супротном, када је надлежност чланица правило, а надлежност ЕЗ ограничена само на посебне области, не ради се о интеграцији већ о сарадњи.

Интеграција у оквиру ЕЗ није била део или последица неког унапред задатог плана и програма. Одвијала се онако како су налагали разлози првенствено економске природе. Отуда европске интеграције не треба посматрати као процес који се одликује неком систематичношћу и униформношћу, већ као један неуједначен и веома разнолик процес. Процес интеграције обично је започињао у одређеној области, да би се затим преливао на неке нове области сарадње, и то као практичан и прагматичан одговор на проблеме и захтеве држава чланица.

Процес европских интеграција (ЕИ) почео је 1951. године са интеграцијом у области производње угља и челика, која је стављена под контролу Европске заједнице за угаљ и челик, основане Париским уговором. Непуних шест година након тога, закључењем Римског уговора, интеграција је проширена на област мирољубивог истраживања и коришћења атомске енергије, с циљем да се преко ЕУРОАТОМ унапреди развој нуклеарне индустрије и обезбеди снабдевање чланица нуклеарном енергијом. Међутим, истим уговором државе су основале Европску економску заједницу (ЕЕЗ) и тако показале спремност да крену путем економске интеграције, са много амбициознијим задатком да се обухвате све привредне гране и главне области економије. Током наредних година управо је ЕЕЗ била главна покретачка снага европских интеграција. Кроз познате етапе у развоју ЕЗ, почевши од Уговора о обједињавању органа из 1965. године, преко усвајања Јединственог европског акта 1985. године, па све до закључења уговора у Мастрихту 1992., Амстердаму 1997., Ници 2001. и Лисабону 2007. године, дошло се до области интеграције која данас представљају комунитарну тековину. Она обухвата: јединствено унутрашње тржиште, укључујући слободно деловање закона конкуренције, економску и монетарну унију, заједничку саобраћајну политику, заштиту животне средине, заједничку пољопривредну политику, социјалну политику, држављанство Европске уније, образовање и стручно оспособљавање, културу, здравство и омладину, заштиту потрошача, трансевропске мреже, индустрију и индустријску политику, економску и социјалну кохезију, тј. политику регионалног развоја, истраживање и развој, помоћ земљама у развоју (тзв. сарадња за развој), визе, азил, имиграција и друге политике које се односе на кретање лица.

## 2. ПОЛИТИКА ПРОШИРЕЊА И ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

**Политика проширења**[1] ЕУ је средство спољне политике Уније, али и средство њене унутрашње изградње. Она подразумева утврђивање критеријума и елемената за пријем нових држава у чланство и зато обухвата аспекте свих других политика. Циљ ове политике јесте да припреми земљу кандидата да преузме обавезе из чланства одмах након ступања у чланство. У току овог процеса Комисија помаже државама које желе приступити ЕУ да испуне потребне **економске, политичке и правне критеријуме за чланство** (тзв. копенхагеншки критеријуми које је донео Европски савет на самиту у Копенхагену 1993. године), те их подржава у спровођењу економских и демократских реформи и поштовању европских вредности. Заправо се од државе кандидата захтева да има:

- стабилне институције које гарантују демократску власт, владавину права, људска и мањинска права и одговарајуће слободе.
- функционалну тржишну економију и способност да се издржи конкуренција и притисак тржишта ЕУ
- способност преузимања обавеза из чланства, укључујући посвећеност циљевима политчке, економске и монетарне уније

Овим критеријумима је додат и **критеријум апсорпциони капацитет ЕУ** (на самиту Европског савета одржаног у Мадриду 1995. године) који означава институционалну способност ЕУ да прими нове чланице.

Када се испуне сви услови, свака држава чланица као и Европски парламент морају посебно пристати на свако проширење.

1 Чланом 49. Уговора о ЕУ утврђује се правни основ за приступање било које европске државе у ЕУ, а чланом 2. Утврђују вредности на којима се ЕУ темељи.

**ХРОНОЛОГИЈА – Историјат ЕУ[2]**

Од 1973. године до данас спроведено је *6 кругова или таласа проширења ЕУ,* а 31. јануара 2020. године, након референдума одржаног четири године раније, Велика Британија је напустила Европску унију, чиме је број чланица ЕУ смањен на 27

**1945-1959 – Период мира у Европи – почеци сарадње**
Европска унија је основана са циљем окончања ратних дешавања између суседних земаља на тлу Европе, који су кулминирали Другим Светским ратом. Од 1950. године, Европска заједница за угаљ и челик започела је уједињење европских земаља у области економије и политике, а са циљем да се обезбеди трајни мир. 6 земаља оснивача ЕЗЧ су били Белгија, Француска, Немачка, Италија, Луксембург и Холандија. Овај период карактерише „хладни рат" између истока и запада. 1957. године, Уговор из Рима ствара Европску економску заједницу (ЕЕЗ) или „Заједничко тржиште".

**1960-1969 – период економског раста**
У овом периоду развија се економија, с обзиром на то да су европске земље престале са наплатом царинских дажбина у оквиру међусобне трговине. Такође су се споразумеле о заједничкој контроли производње хране, како би сви имали довољно.

**1970-1979 – прво проширење**
Данска, Ирска и В. Британија су приступиле ЕУ 1973. год., повећавајући број чланица на 9 (Прво проширење). Европска регионална политика започела је доделу великих сума новца како би се стварала радна места и инфраструктура у неразвијеним подручјима. Расте утицај Европског парламента и 1979. сви грађани бирају, по први пут, његове чланове директно. Борба против климатских промена се интезивира и ЕУ усваја законе о заштити животне средине, уводећи праксу „загађивач плаћа" по први пут.

**1980-1989 – промена лица Европе – пад Берлинског зида**
У оквиру Другог таласа проширења, Грчка постаје 10. чланица ЕУ, а Шпанија и Португалија 12. и 13. (Треће проширење). Потписан је Јединствени европски акт 1986. године који омогућава слободну трговину преко европских граница и креира „Јединствено тржиште". Пад Берлинског зида 1989. године доводи до отварања граница између Источне и Западне Немачке после 28 година и уједињења Немачке 1990. год.

**1990-1999 – Европа без граница**
Долази до колапса комунизма у Централној и Источној Европи. 1993. године Јединствено тржиште бива допуњено са „4 слободе": кретање роба, услуга, људи и новца. 1993. усвојен је Мастрихтски споразум тј. Споразум о ЕУ, као и Споразум у Амстердаму 1999. године. На значају даље добија борба за очување животне средине, али и заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ. 1995.године, ЕУ постаје богатија за 3 члана - Аустрија, Финска и Шведска (Четврто проширење). Потписује се Шенгенски споразум који даје постепено право људима да путују без провере било каквог документа на граници. Милиони младих људи студирају у другим земљама уз подршку ЕУ. Комуникација је олакшана са растом коришћења интернета и мобилних телефона.

2 Прирећен текст са вебсајта ЕУ. Више на линку *https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en*

**ХРОНОЛОГИЈА – Историјат ЕУ**

**2000-2009 – даље ширење**

Евро постаје нова валута за многе Европљане. Терористички напад на САД доводи до већег акцента на борби против криминала. 10 земаља (Кипар, Чешка Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Словачка и Словенија) се придружује ЕУ у највећем, Петом таласу проширења (први део) 2004. године, као и Бугарска и Румунија 2007. године (Пето проширење, други део). Финансијска криза глобалне економије 2008. године такође погађа ЕУ. Лисабонски уговор је ступио на снагу 2009., са циљем обезбеђује унапређење рада институција ЕУ. Од њега је принцип локалне и регионалне самоуправе присутан у примарном законодавству ЕУ, а даје већу улогу локалним и регионалним властима и Комитету региона као консултативним телима у законодавном процесу.

**2010-2019 – декада изазова**

Економска криза изазива све теже последице. ЕУ помаже чланицама у опоравку и оснива „Банкарску унију" како би осигурала сигурније и поузданије банке. 2012. ЕУ добија Нобелову награду за мир. Хрватска постаје 28. чланица ЕУ 2013. године (Шесто проширење).[3] Климатске промене су и даље у фокусу. Након европских избора 2014., више евроскептика је изабрано у Европски парламент. Нова безбедносна политика је усвојена у освит анексирања Крима од стране Русије. Ратна дешавања на Блиском Истоку и другим регионима доводе до таласа избеглица у ЕУ, што је суочава са предузимањем мера збрињавања, али и са терористичким нападима у земљама ЕУ.

Посебан процес проширења ЕУ утврђен је за земље Западног Балкана и назива се **Процес стабилизације и придруживања**[4] регулисан *Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП)*.[5] Он подразумева да свака држава испуни критеријуме за приступање и услове садржане у Процесу стабилизације и придруживања и преузме обавезу постепеног усклађивања домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ. ССП прати Прелазни трговински споразум који се склапа на неодређено време и регулише односе између ЕУ и придружене државе до ступања на снагу ССП-а. Динамика приступања првенствено зависи од напретка у областима владавине права, основних права, јачања демократских институција, економског управљања и конкуренције, али и унапређења регионалне сарадње и поштовања међународног права. Земље Западног Балкана, кандидати за чланство у ЕУ, које су започеле приступне преговоре јесу Србија (2014), Црна Гора (2012), Албанија, Република Северна Македонија (2020), као и Турска (2005).

3 31. јануара 2020. године, а након референдума одржаног четири године раније, Велика Британија је напустила Европску унију, чиме је број чланица ЕУ смањен на 27

4 На Самиту ЕУ – Западни Балкан у Солуну 2003. године Европски савет потврдио је своју одлучност у пружању пуне подршке европској перспективи земљама Западног Балкана, а на Самиту 2006. ЕУ је потврдила да је будућност Западног Балкана у Европској унији.

5 То је уговор, инструмент који уређује посебан облик сарадње између Уније и неке од ових земља све до ступања у чланство. Ови споразуми су специфични за сваку државу с обзиром на њене особености, закључују се на неодређено време, с тим што их свака уговорна страна може раскинути, и ратификују га све државе чланице Уније.

У оквиру Процеса стабилизације и придруживања могу се уочити **следеће фазе:**

1. **Припремна фаза** – у овој фази представници власти државе и Европске комисије прате и оцењују процес реформи у земљи и дају препоруке за праћење европских стандарда. Потом Европска комисија израђује студију изводљивости о томе да ли је држава испунила економске, политичке, институционалне, административне и правне услове да започне преговоре за закључење ССП-а.
2. **Преговори за закључење ССП, закључење ССП и његово спровођење** – представници Европске комисије и државе воде преговоре о прелазним роковима и начину креирања зоне слободне трговине, као и о оквирном року за хармонизацију домаћег законодавства са правом ЕУ у приоритетним областима. Након завршетка преговора, долази до парафирања ССП, затим се потписује и започиње његово спровођење у периоду који договоре Комисија и представници државе током преговора. Затим се спроводи ССП, односно испуњавају се обавезе које су њиме преузете.
3. **Подношење кандидатуре за чланство** – захтев за пуноправно чланство подноси придружена држава која жели да постане пуноправан члан ЕУ и то када оцени да је спремна за испуњење обавеза из ССП или је већ почела његову примену. Европска комисија даје формално мишљење о спремности државе да отпочне преговоре о чланству (тзв. Оцена ЕК о кандидатури – Авис).
4. **Одлука Европског савета о давању статуса кандидата и о почетку преговора** – Европски савет мора да усвоји мишљење Комисије и потом заказује званични почетак преговора. Преговори почињу одржавањем *Међувладине конференције*[6] на којој учествују представници влада држава чланица ЕУ, Европске комисије и државе кандидата. На овој конференцији и ЕУ и држава кандидат представљају своје преговарачке оквире. Међувладина конференција се сазива кад је неко поглавље спремно за отварање и затварање.
5. **Преговори о ступању у чланство** су преговори о условима приступања једне државе кандидата ЕУ. Састоје се из 2 фазе:
   5.1. **скрининг националног законодавстава** представља аналитички преглед и оцену усклађености прописа националног законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ, како би се утврдиле разлике у сваком од поглавља између законодавства државе кандидата и правних тековина ЕУ са којим је потребно ускладити национално законодавство. Такође се састоји из 2 фазе:
      - Експланаторни скрининг – у оквиру ове фазе Европска комисија представља држави кандидату правне тековине ЕУ подељене у 35 поглавља које ће бити предмет приступних преговора.

6 Међувладина конференција се одржава два пута годишње на министарском нивоу између чланица ЕУ и државе кандидата, на крају сваког председавања Европском унијом и два пута на нивоу главних преговарача.

- Билатерални скрининг – у овој фази се процењује степен усаглашености националног законодавства државе кандидата са правним тековинама ЕУ, утврђују оне које нису транспоноване, утврђује начин транспоновања и одговорна институција.

Ова фаза се у сваком поглављу завршава *Извештајем о скринингу* којим се препоручује Савету ЕУ отварање преговарачког поглавља или уколико нису испуњени услови, онда се утврђују *почетна мерила* која се морају испунити да би се поглавље уопште отворило (*opening benchmarks*[7]).

5.2. **отварање, ток и затварање преговора**

*Одлуку о отварању преговора* у поједином поглављу, у зависности од оцене спремности државе кандидата, доносе државе чланице у оквиру Савета Европске уније.

*Отварањем преговора* о поједином поглављу започиње садржинска фаза преговора.

**Елементи садржинске фазе:**

- преговори о условима под којима ће држава да прихвати и примени правну тековину ЕУ, уз одређивање броја, временског оквира и природе прелазних одредаба за примену одређених категорија правних тековина ЕУ,
- утврђивање доприноса државе кандидата буџету ЕУ,
- учешће у институцијама ЕУ,
- средства која ће држава кандидат моћи да користи из структурних и кохезионих фондова након приступања ЕУ.

У овој фази преговори се воде на основу **преговарачких платформи тј. позиција** ЕУ и државе кандидата, за свако појединo поглавље преговора на основу резултата скрининга. *Преговарачку платформу прва представља држава кандидат* у којој одређује на који начин ће преузети и спроводити правну тековину ЕУ у поједином поглављу, уз опис административне способности. *Заједничку платформу ЕУ*, којим се отварају преговори у поједином поглављу, доноси Савет једногласном одлуком, на основу нацрта преговарачке позиције коју предлаже Европска комисија, узимајући у обзир преговарачку платформу државе кандидата. У својој платформи ЕУ одређује и *мерила (енгл. closing benchmarks)* које држава кандидат мора да испуни пре привременог затварања појединог поглавља. Оне се могу односити на усклађеност законодавства и резултате у његовој примени, одговарајућу административну или правосудну способност, односно испуњавање обавеза из споразума о придруживању. О платформама се преговара на седницама међувладине конференције, уз које се паралелно одржавају консултације и разговори на стручном нивоу између представника Европске комисије и државе кандидата.

7 Мерила за отварање преговора најчешће представљају: препоруке за усвајање стратешких и акционих планова; усвајање одређених законских и подзаконских аката; успостављање или унапређење одређених административних и институционалних капацитета

Након постизања договора између ЕУ и државе кандидата о поједином поглављу преговора, уз испуњеност предуслова за његово затварање, оно се сматра **привремено затвореним**. Формалну одлуку о томе доноси међувладина конференција на министарском нивоу. Све до склапања Уговора о приступању, ако се у том поглављу правне тековине донесу битно нови прописи или ако држава кандидат не испуни предуслове и обавезе које је преузела за то поглавље преговора, постоји могућност његовог поновног отварања.

Тема преговора су све области у којима Унија делује. Због развоја комунитарног права и сложености, ове области су данас класификоване у 35 поглавља у којима се преговори отварају.

6. **Закључење споразума о ступању у чланство на позив Европског савета и ратификација од стране државе кандидата и свих држава чланица ЕУ**.

У овој фази, Европски савет доноси једногласно одлуку о потписивању Уговора о пристуању којим се дефинишу услови под којима држава постаје чланциа ЕУ и мора бити ратификован од стране парламента државе кандидата, парламената свих држава чланциа ЕУ и Европског парламента. На овај начин држава кандидат постаје чланица ЕУ што је одмах ставља у исти положај са осталим државама чланицама. Обично приступању претходи референдум грађана државе кандидата на којем се они изјашњавају о приступању, али је било и случајева без референдума (Румунија, Бугарска).

# 3. КАКО ЕВРОПСКА УНИЈА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ УТИЧУ НА РЕГИОНАЛНЕ ВЛАСТИ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ?

Када говоримо о Европској унији, обично нас овај појам асоцира на европске институције смештене у Бриселу, Стразбуру и Луксембургу. Ипак највећи део спровођења свих европских политика је на локалним и регионалним властима. Оне су средиште одвијања живота. У њима грађани ЕУ остварују своје основне животне потребе.

ЕУ утиче на локалне власти пре свега **кроз примену правних тековина**. У њима се **спроводи од 50% до чак 80% правних прописа ЕУ, у зависности од расподеле надлежности између нивоа власти у датој држави**.[8] ЕУ зависи од административних капацитета њених држава чланица, које заузврат у великој мери зависе од локалних власти у циљу спровођења политике и права ЕУ. То је тзв. управљање на више нивоа унутар ЕУ. ЕУ доноси прописе, државе их преносе у национална законодавства, а локална самоуправа спроводи.[9]

Са друге стране, постоје и **необавезујуће ЕУ политике релевантне за локални ниво**, које помажу њихову реализацију попут социјалне политике, сиромаштва, запошљавања, економског раста, енергетике, климатских промена, становања, здравства, итд. ЕУ има врло ограничену правну надлежност у овим областима и промовише имплементацију у контексту кохезионе политике. Да би се квалификовале за финансирање, локалне власти морају да испуне стриктне захтеве шема ЕУ политика и самим тим су везане за законске одредбе.

Имплементација законодавства и политика ЕУ изазвала је **реакције локалних власти.** Ипак, **формални приступ** локалних власти у вођењу политике ЕУ је ограничен. Локалне власти су у вођењу политике ЕУ заступљене преко свог члана Европског парламента, њихова удружења имају статус посматрача на састанцима Савета министара, али не и канале директног утицаја. Од почетка деведесетих година Комитет региона ЕУ остаје једини формални механизам учешћа локалне самоуправе у институционалној поставци ЕУ.

---

8 Погледајте Karayigit, M. (2016), *The EU and Local Governments*, Strategic Public Management Journal, 2 (4), стр. 6-9. У брошури Комитета региона *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, *https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf* наводи се да је то 70% свих прописа ЕУ.

9 Погледајте Guderjan Dr Marius, *The External Dimension of Local Governance: Mechanisms and Consequences of Internationalization and Europeanization Local government in the EU: status, impact and response*, ECPR General Conference Hamburg, 22-25 August 2018, Centre for British Studies Humboldt-Universität zu Berlin.

## 3.1. Како се у практичном смислу спроводе прописи ЕУ у регионима, градовима и општинама?

На ово питање није лако дати уопштени одговор. Да би се дао одговор на ово питање, морају се имати у виду разлике које постоје између самих земаља чланица ЕУ. Пре свега се мисли на разлике у политичкој структури, организацији власти, политичкој култури, итд. Самим тим није једноставно одредити у којој мери и како ЕУ утиче на локалну и регионалну власт. У земљама ЕУ које су више централизоване по својој организацији власти и политичкој структури, локалне и регионалне власти немају велики простор за самосталније спровођење европских политика. Оне се мање или више спроводе на централном или у најбољем случају на регионалном нивоу. За разлику од њих, ЕУ има много већи утицај на функционисање локалне и регионалне власти у државама чланицама које су по својој структури сложене и у одређеној мери децентрализоване (нпр. СР Немачка). На основу тога оне имају већи степен самоуправности, па самим тим су и самосталније у спровођењу прописа ЕУ.

Постоје два главна правца деловања ЕУ на локалне и регионалне власти. То су право ЕУ и финансирање ЕУ. У даљем тексту фокусираћемо се на утицај права ЕУ.

ЕУ углавном има две врсте **прописа.** Прво, постоје **прописи ЕУ са директном применом**. Ова врста прописа се не преноси у национално законодавство чланица, већ је директно обавезујућа у примени за све државе чланице. Друго, постоје **прописи ЕУ чија примена је обавезна за сваку државу чланицу**, али начин на који ће се применити односно начин постизања њеног циља остављен је свакој држави чланици на вољу да сама нађе најбоље решење за њену примену.

### *3.1.1. Примарно законодавство ЕУ*

**Обухвата уговоре о оснивању ЕЗ или ЕУ, уговоре о изменама и допунама оснивачких уговора, приступне уговоре, протоколе и анексе приложене уговорима и ЕУ повељу о основним правима.** Тако нпр. Уговор из Мастрихта јесте од *непосредног утицаја на локалну самоуправу* јер уређује даљи развој ЕУ, право гласања ЕУ грађана, слободу кретања радне снаге, правила о конкурентности и државној помоћи и сл.

### *3.1.2. Секундарно законодавство ЕУ*

Састоји се из аката усвојених од стране европских институција, међународних уговора и судске праксе Европског суда. Европске институције имају овлашћења/надлежност која су пренета на њих оснивачким уговорима, а резултат овог поступка су секундарни правни акти. Тако секундарно законодавство садржи бројне прописе који се примењују или *непосредно* (у случају да их национални ниво не транспонује у национално законодавство или су мере за транспоновање некомпатибилне са

правом ЕУ, локалне самоуправе су обавезне да их примене, у циљу правилне примене европског права[10] или *посредно*, преношењем у национално законодавство – њихова примена зависи од расподеле надлежности између националног, регионалног и локалног нивоа власти, а уређују бројне области рада локалне самоуправе (јавне набавке, државна помоћ, животна средина, саобраћај, регионална политика, слобода кретања, запошљавање итд.). Врсте секундарних правних аката ЕУ:

- **уредба**, односи се на све државе чланице и има директну примену,
- **директива**, може се односити на све или само на поједине државе чланице. Њено спровођење је обавезно, али је остављено свакој држави чланици на коју се односи да сама одабере форму, односно начин њене примене,
- **одлука**, може се односити на све државе чланице, затим само на поједине, а може се односити на одређена правна или физичка лица. Она је обавезујућа у целини, али само на оне на које се односи,
- **препорука/мишљење**, односи се на одређене државе чланице, правна или физичка лица. Нема обавезност примене.

## 3.2. Утицај прописа ЕУ на локалне и регионалне власти

Постоји велики број **јавних комуналних услуга** које су од виталног значаја за ЈЛС. Пре свега мислимо на ЕУ директиве које регулишу питања коришћења електричне и других видова енергије, коришћење пијаће воде, управљање отпадом и отпадним водама и сл. Ове директиве директно се примењују од стране јавних комуналних предузећа и она су дужна да своје пословање и рад прилагоде и доведу у склад са овим прописима. Неки примери таквих директива тичу се начина како комунална предузећа морају руковати опасним отпадом (како контролисати прекогранично кретање опасног отпада и његово безбедно одлагање) или како се граде и користе сагоревачи комуналног отпада (где се отпад сагорева). На пољу снабдевања енергијом постоје директиве које прописују транзит енергије, политику цена у смислу да се цене енергије морају одређивати на транспарентан и конкурентан начин и сл. Такође, област конкуренције и политике унутрашњег тржишта повезане су са овим областима политике, нпр. јавне набавке и субвенције у вези са уговорима о јавним радовима, затим урбано планирање, начин коришћења грађевинског земљишта, уређење одређених подручја под заштитом државе итд.

**Финансирање ЕУ** подразумева управљање и уређење јавних финансија које је регулисано прописима ЕУ. На пример, комунална предузећа морају објавити финансијске извештаје како би се процеси финансирања учинили транспарентним. Прописи ЕУ, такође, имају значајну улогу и на пољу **управљања људским ресурсима**. Тако нпр. Уговор из Нице прописује **слободно кретање** људи, као важан сегмент основних слобода ЕУ. То практично значи да је сваки грађанин ЕУ слободан да ради и живи у било којој држави ЕУ, без обзира на држављанство, као и

10 Погледајте Guderjan M., *Local Government and European integration-beyond Europeanisation?,* Political Perspectives, volume 6*(1) 2012: 105-128, 109-110

да је заштићен од било ког вида дискриминације. Такође, прописи ЕУ прописују управљање људским ресурсима на нивоу ЈЛС у смислу да је загарантован једнак положај и третман жена и мушкараца, тзв. родна равноправност, као и прописи о социјалној заштити.

У Уговору из Нице, у члану 19. гарантује се **право гласа на локалним изборима**. То значи да се може гласати на локалним изборима у држави у којој се живи, иако грађанин нема држављанство те државе. Идеја је да сви грађани имају једнака права без обзиран на то у којој држави чланици живе и раде.

Једно од основних начела **кохезионе политике ЕУ** јесте партнерство, укључујући партнерство између централног и локалног нивоа, по могућству институционализовано. Од Лисабонског уговора, овај принцип се уноси у економске стратегије ЕУ, те за последицу има повећану улогу локалне самоуправе у постизању циљева ЕУ политика.

Следеће подручје које јесте и које ће тек бити од великог утицаја за ЈЛС, а које још увек није интегрисано као јединствена политика ЕУ, јесте питање **политике азила**. Постоји снажна потреба за усклађивањем ових политика, поготову од избегличке кризе 2015. године и огромног прилива азиланата на спољним границама и у самом средишту ЕУ. На нивоу ЈЛС прописи који ће бити од великог утицаја у будућности су критеријуми за испуњавање услова за стицање статуса избеглице, као и како се и по којим критеријумима додељује социјална помоћ и друге бенефиције за избеглице или питање оних лица који имају привремену дозволу да бораве на територији ЕУ. Сва ова питања су и даље у сфери дебате.

Као што се може приметити у горе наведеним примерима, прописи ЕУ прожимају готово све сфере друштвеног живота на нивоу регионалних и локалних власти.

Такође, од значаја је да се наведе да **Лисабонски уговор**[11] који је ступио на снагу 2009. године у доброј мери мења европску перцепцију положаја локалних и регионалних власти. Лисабонским споразумом, *први пут је право на локалну самоуправу поменуто у једном од споразума ЕУ* (члан 4.2). Овај уговор уводи низ промена које се пре свега односе на поштовање регионалних идентитета – посебности, поштовање националног идентитета држава чланица са свим различитостима политичких култура. Ове промене немају посебан значај у пракси, али имају симболички, јер наглашавају темеље на којима почива ЕУ. Друго, Уговор проширује и *даје већи значај принципу супсидијарности* на локалном и регионалном нивоу. **То практично значи да ће ЕУ деловати само у оним питањима, односно областима када националне владе или локално-регионалне власти не могу дата питања односно области боље регулисати**[12]. Овај нови аспект супсидијарности повезан је

11 Уговор из Лисабона је јединствени назив за „ Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастрихтски уговор) и Уговор о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор)“, који су потписани децембра 2007. године, а који су ступили на снагу 1. децембра 2009. године.

12 Субсидијарност се у унутрашњем праву држава дефинише као начело да централна власт треба да има субсидијарну функцију, односно да обавља само оне функције и надлежности које се не могу обављати на нивоу регионалних или локалних власти. Субсидијарност је најпознатије начело ЕУ и у практичном смислу значи да се одлуке доносе што је могуће ближе грађанима, осим




***Потписивање Лисабонског уговора***

*Referencep-013375-00-09h • Photographer Paula Carvalho • Copyright© European Communities, 2007*

са реформом деловања Комитета региона који сада има право да *покрене поступак пред Европским судом правде* ако се принцип супсидијарности који се односи на локални или регионални ниво власти крши или повређује, тј. ако су занемарена институционална права или права националних, регионалних и локалних власти.[13] Даље, дефинишу се области обавезне консултације Комитета региона приликом доношења прописа од стране Европске Комисије (ЕК), Европског Парламента (ЕП) и Европског Савета (ЕС) (више на страни 25), али такође се утврђује да Комитет може бити консултован и о другим питањима, ван утврђених области, на захтев ЕП, ЕК или ЕС. Комитет региона може и на сопствену иницијативу саставити мишљење о неком питању, када то сматра потребним. Иако су у неким случајевима институције обавезане да траже мишљење Комитета, мишљење није обавезујуће, али у пракси га оне уважавају (Годишњи извештаји Европске комисије наводе начине на који Комисија уважава мишљења Комитета).

---

у оним случајевима у којима ЕУ има искључиву надлежност. Дакле ЕУ не предузима никакве акције осим и у случају када је та акција ефикаснија о оне која се предузима на националном, регионалном или локалном нивоу. Први пут је уведена чланом 5. Уговора о ЕУ из 1992. године, затим је начело проширено Уговором из Амстердама 1997. године и на крају је Уговором из Лисабона из 2007. године додатно учвршћено као општи принцип и начело деловања ЕУ.

13 Ипак, као што указује Marius Guderjan (2018, 4), Комитет још увек није искористио ово право. Са друге стране, ни Суд правде никада није поништио правни акт због повреде супсидијаритета. Сматра се да постоје два разлога због којих Комитет никада није искористио ово право: 1) ризик да, услед неуспеха поступка, изгуби снагу и 2) Комисија узима у обзир мишљење Комитета у поступку припреме законодавног акта да би избегла правне спорове. У том смислу, Комитет ипак бира да утиче као заступник принципа супсидијаритета кроз предлоге, преговоре и консултације.

Приликом предлагања нових прописа ЕУ, ЕК мора имати на уму трошкове и административни терет који они представљају за локалне и регионалне власти, односно да умањи финансијско оптерећење новим прописима и зато свака припрема европског прописа започиње са *разматрањем ефекта на локалном и регионалном нивоу*. Ово даје могућност локалним властима да изнесу своје мишљење по питању развоја права који директно утиче на њих.

Укључивање територијалне кохезије у кључне циљеве ЕУ је такође нови аспект. Територијална кохезија нема једну дефиницију, већ се углавном разуме као допринос одрживом развоју. Главна идеја је уравнотежен регионални развој, односно стварање економске и социјалне равнотеже између свих подручја ЕУ. Нови уговор такође препознаје улогу коју локалне и регионалне власти имају у пружању јавних услуга, јавним набавкама итд.

# III ПРЕДСТАВЉАЊЕ ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ НА ЕВРОПСКОМ НИВОУ

Учешће локалних власти у процесу одлучивања у ЕУ и представљање њихових интереса у Бриселу и уопште на европском нивоу може се одвијати путем формалних механизама и облика и путем неофицијелних тзв. недржавних канала.

## 1. ФОРМАЛНИ ОБЛИЦИ

Формални механизми и облици учешћа локалних власти у процесу одлучивања у ЕУ одвијају се преко представничких механизама националних органа у институцијама и телима ЕУ, путем учешћа у раду организација које окупљају државне делегације локалних и регионалних власти и путем представничких канцеларија локалних и регионалних власти и њихових асоцијација, односно учешћем у европским манифестацијама, конференцијама и форумима.

С обзиром на то да за државе кандидате није релевантно учешће у ЕУ институцијама, то ће се у даљем тексту приказати само они облици који су за нас адекватни и у којима ЛС могу пронаћи своју улогу.

### 1.1. Комитет региона ЕУ (КОР)

Комитет региона ЕУ[14] је основан Споразумом из Мастрихта 1994. године, као саветодавно, помоћно тело Савета ЕУ и Европске комисије које чине представници европских региона и локалних власти, са седиштем у Бриселу. Два су основна разлога стварања Комитета региона[15]: пошто највећи део европског законодавства, око 70% има непосредан утицај на регионалном и локалном плану, то је од

14 Погледајте вебсајт Комитета региона ЕУ *https://cor.europa.eu*

15 Милисављевић Б., Станковић М., Комитет региона – демократска снага Европске уније, Европско законодавство, Институт за међународну политику и привреду, број 56-57, Београд, 2016:35-36:37-39




***Зграда Комитета региона***

*Taken on June 17, 2009 • HYPERLINK "https://www.flickr.com/photos/cor-photos/8002447658/in/album-72157631572706375/" Committee of the Regions - The COR-building | European Committee of the Regions | Flickr*

изузетне важности да грађани ЕУ буду укључени у изградњу ЕУ и да изабраним властима које су најближе грађанима буде омогућено да изнесу своје ставове у поступку припреме ЕУ законодавства, како би оно уважило специфичности регионалног и локалног нивоа, и отклонили се потенцијални проблеми до којих може доћи услед интеграције различитих области.

Од самог настанка КОР је покривао пет области: економска и социјална кохезија, трансевропска мрежа саобраћаја, енергетика и телекомуникације, здравствена заштита, образовање, питања омладине и култура. Уговор из Амстердама додао је још пет функција овом Комитету, а то су: политика запошљавања, социјална политика, животна средина, стручно образовање и саобраћај (у оквиру држава чланица).

КОР има 329 чланова и исто толико заменика чланова, изабраних представника локалног и регионалног нивоа из 27 држава чланица, које именује Европски савет на предлог држава чланица са мандатом од пет године. Број представника у КОР зависи од величине земље која их номинује, тако по 24 представника имају Немачка и Велика Британија, (Велика Британија је напустила ЕУ, тако да ће се број чланова смањити за 24), док Малта има само пет представника. Груписани су према политичкој партији (пет политичких група[16], с тим што постоје чланови који нису ни у једној од ових група) и у националне делегације које успостављају државе чланице према унутрашњој територијалној организацији и рефлектују политички и географски баланс.

16 Група Европске народне партије (EPP), Група Партије европских социјалиста (PES), Група Савез либерала и демократа за Европу (ALDE), Група Европских конзервативаца и реформиста (ECR) и Група Европски савез (EA).

КОР има свој Биро који координира рад пленарне седнице и секретаријата, припрема и надзире политички програм. Биро се такође бира на период од две и по године. Чине га председник, први потпредседник, двадесет седам других потпредседника, двадесет шест чланова и председници политичких клубова.

КОР је свој рад поделио у шест комисија, које покривају различиту област деловања. То су запошљавање, стручно оспособљавање, економска и социјална кохезија, социјална политика, здравство, образовање и култура, заштита животне средине, климатске промене, енергија, превоз и трансевропска мрежа, цивилна заштита и службе од општег интереса.

Комитет региона *мора* бити консултован приликом доношења свих мера везаних за следеће теме којима се баве његових шест комисија: запошљавање, стручно оспособљавање, економска и социјална кохезија, социјална политика, здравство; образовање и култура; заштита животне средине, климатске промене, енергија; превоз и трансевропске мреже; цивилна заштита и службе од општег интереса. У другим областима институције ЕУ *могу* консултовати Комитет региона.

За нас је од важности деловање CIVEX[17] Комисије која је одговорна за институционални став о политици проширења ЕУ, промовисање дијалога и сарадње између локалних и регионалних власти у ЕУ са државама које се налазе у статусу кандидата и како би их подржала на њиховом путу ка ЕУ. Ова комисија оснива *Заједнички консултативни одбор (ЗКО)* са циљем успостављања сарадње са локалним и регионалним властима земље кандидата за чланство у ЕУ и доприноса припреми представника за чланство у ЕУ, процене утицаја европских политика на локалне и регионалне заједнице, протока информација о политичким приликама у земљи кандидату и ЕУ и мониторингу преговора, нарочито области релевантних за локални и регионални ниво. ЗКО се формира за сваку државу кандидата за чланство посебно и државе су у њима представљене члановима који могу ефикасно да заступају интересе регионалних и локалних власти тих држава. Састављен је од једнаког броја чланова Комитета региона (и заменика) и представника локалних и регионалних власти из партнерске земље. Њима копредседава члан Комитета региона и члан из партнерске земље, а одлуке се доносе заједнички. Састаје се два пута годишње, једном у Бриселу у оквиру манифестације Дани проширења и једном у партнерској земљи.

### *1.1.1. ЗКО Републике Србије и Комитет региона ЕУ*[18]

Република Србија није члан у КОР, већ посматрач, али има право да именује представнике у ЗКО. Задатак овог комитета је да помогне Републици Србији и ЕУ у циљу промовисања дијалога и сарадње између локалних и регионалних органа власти у ЕУ и Србији и представља место за припрему регионалних и локалних власти у Србији за учешће у раду КОР по ступању у чланство у ЕУ. ЗКО за Србију је конституисан 2015. године. Део ЗКО са стране Републике Србије има 14

17 Погледајте *https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/civex.aspx*

18 Више на вебсајту СКГО *http://www.skgo.org/strane/57*

чланова и заменика чланова. Од тога, 5 чланова и 5 заменика предлаже СКГО, по 1 члана и 1 заменика град Београд и АП Војводина, а именује их Влада Републике Србије. Послове Секретаријата врши и финансијску и техничку подршку пружа министарство задужено за послове државне управе и локалне самоуправе, у раду учествују и представници министарства задуженог за европске интеграције и Сталне конференције градова и општина (СКГО), а подршку представницима СКГО у ЗКО пружа Служба за европске интеграције и међународну сарадњу СКГО. Циљ је да градовима и општинима у Србији партнер унутар ЕУ помогне, водећи их кроз процес и процедуру приступања и решавање евентуалних проблема у оквиру преговарачког процеса. На овај начин Комитет региона остварује свој крајњи циљ у оквиру процеса проширења, а то је да овај процес буде отворен за грађане на локалном и регионалном нивоу.

### *1.1.2. Приоритети Комитета региона за период 2020–2025*[19]

**Приоритет 1.**

Приближити Европу грађанима: демократија и будућност ЕУ. Преиспитати начин на који демократија данас функционише и на који начин је у будућности модернизовати како би Европска унија могла ефикасније одговорити на потребе грађана. Главни приоритет је приближити Европу грађанима и ојачати европску демократију на свим нивоима власти. Побољшање начина функционисања ЕУ и притом осигурати да политике и програми задовољавају стварне потребе грађана.

**Приоритет 2.**

Усмеравати основне друштвене промене: изградити отпорне регионалне и локалне власти. Одговорити на велике трансформације с којима се наши региони и градови данас суочавају уз помоћ усклађеног, интегрисаног и локалног европског приступа. Глобалне пандемије, климатска, дигитална и демографска транзиција те мигрантски токови имају велик утицај на све европске регионе, градове и села. Следећи УН циљеве одрживог развоја утврдиће се решења која ће осигурати да ЕУ у довољној мери подржава локалне и регионалне власти у одговору на будуће кризне ситуације и друштвене промене до којих долази у њиховим срединама.

**Приоритет 3.**

Кохезија, наша темељна вредност: локализоване политике ЕУ. Ставити ЕУ у службу грађана и подручја у којима живе. Кохезија није новац већ основна вредност. Трећи приоритет ће осигурати да се у оквиру свих политика ЕУ које утичу на грађане и подручја у којима живе (локалне политике) подстиче и поштује економска, социјална и територијална кохезија. Тиме ће се приказати додатна вредност кохезије не само као политике већ и као темељне вредности на којој се морају заснивати све политике ЕУ.

19 Погледајте на вебсајту Комитета региона ЕУ *https://cor.europa.eu/hr/our-work/Pages/cor-priorities.aspx*

## 1.2. Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе (КЛРВСЕ)

Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе[20] са седиштем у Стразбуру основан је 1994. године као саветодавно тело Комитета министара и Парламентарне скупштине Савета Европе. Окупља 648 изабраних представника из преко 200 хиљада локалних и регионалних власти из 47 држава чланица Савета Европе. Улога Конгреса је промоција локалне и регионалне демократије, унапређење локалне и регионалне управе и јачање овлашћења самоуправе. Од свог оснивања Конгрес је израдио велики број међународних споразума, укључујући и Европску повељу о локалној самоуправи која је постала међународни стандард у овој области, постављајући заједничке европске стандарде за заштиту права локалне самоуправе.




***37 пленарно заседање Конгреса***

*© Council of Europe • Photographer: Klara beck • Strasbourg, France Date de creation 31 October 2019 • Nom du fichier: 51896_059 • Mots cles:Congress of Local and Regional Authorities Congress Session*

У земљама чланицама Конгрес врши мониторинг примене Повеље о локалној самоуправи, односно локалне и регионалне демократије, о чему сачињава извештаје, закључке и препоруке за власти. Конгрес врши, по потреби и позиву, мониторинг локалних и регионалних избора у државама чланицама. Охрабрује деволуцију и регионализацију, консултације и политички дијалог националних, локалних и регионалних власти, као и прекограничну сарадњу градова и региона. Конгрес се састоји од Бироа, Већа локалних и Већа регионалних власти, Статутарног форума, Комитета за мониторинг, Комитета за управу и Комитета

20 Погледајте на вебсајту *www.coe.int*

за текуће послове, политичких група, радних група и Секретаријата. Генерални секретар је господин Андреас Кифер.

Локалне и регионалне власти су представљене кроз националне делегације. Делегацију Републике Србије именује Влада Републике Србије на предлог Министарства надлежног за послове локалне самоуправе, који се обједињује на основу предлога овлашћених предлагача: Председништва СКГО и Скупштине АП Војводине, на мандат од две године или до нових избора. Улогу Секретаријата Делегације обавља СКГО[21].

### *1.2.1. СКГО и Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе*

У раду овог тела СКГО учествује као предлагач дела чланова делегације Републике Србије (укупно 12), док преостала 2 члана предлаже Скупштина АП Војводине. Представници СКГО, као чланови делегације Републике Србије у овом телу учествују у пленарним заседањима Конгреса, састанцима комитета, *ad hoc* радним групама, мониторинг мисијама за посматрање локалних избора и утврђивање стања локалне демократије, а неки су постављени и за известиоце по појединим питањима. СКГО пружа и подршку мониторинг мисијама за посматрање избора и утврђивање стања локалне демократије у Србији, прослеђује релевантне информације о локалним властима Конгресу и учествује на конференцијама, округлим столовима и семинарима и различитим истраживањима и студијама.

## 1.3. Представничке канцеларије регионалних или локалних власти и асоцијација у Бриселу

У оквиру уважавања и спровођења принципа партнерства унутар ЕУ, али и шире, Брисел и запослени у ЕУ институцијама и огранизацијама су веома отворени да чују мишљења различитих актера и интересних група широм Европе, како би се донела и усвојила политика која ће у највећој могућој мери усагласти интересе већине ових актера. У том смислу, улога представничких канцеларија добија на значају последњих 20 година.

Представничке канцеларије могу оснивати појединачни региони/локалне власти, групе региона/локалних власти и њихових заједница или њихових асоцијација[22].

Оснивање канцеларије у Бриселу је сада постао стандард када су у питању региони и локалне власти у ЕУ. Данас се процењује да је у Бриселу присутно више од 350 канцеларија[23] које представљају регионалне и локалне власти. Највише је оних које представљају један регион (више од две трећине), док остале представљају или више региона или већи број локалних самоуправа. Што се тиче канцеларија

21 Погледајте линк *http://www.skgo.org/strane/55*

22 43% асоцијација има представништво у Бриселу.

23 Погледајте линк *https://www.commissioner.brussels/i-am-an-organisation/regional-representations*

посебних локалних власти, углавном су то канцеларије већих и главних градова из земаља чланица ЕУ.

Већина канцеларија највећим делом свога времена се бави **прикупљањем и дисеминацијом *информација и комуникацијом*** између локалног нивоа у земљи одакле долази и ЕУ институција и организација.

Други најважнији приоритет је ***умрежавање*** **и проналажење савезника и партнера на ЕУ нивоу**, било да се ради о заједничком политичком утицају, лобирању или потенцијалном учествовању у заједничким фондовима. Много информација о пројектима и правцима политике циркулише незваничним каналима, због чега је веома важно да град, општина, регион буду физички присутни у Бриселу. За асоцијацију локалних власти посебно је важно да сарађује са сестринским организацијама и представницима локалног нивоа власти из других земаља, јер на тај начин се постиже критична маса која ће јединствено и ефикасније скренути пажњу ЕУ законодавцима на изазове и утицај донетих нових европских прописа на локални ниво у Европи.

Трећи правац деловања се односи на **повезивање ЈЛС у земљи са ЕУ** у смислу пружања информација о ЕУ, техничка подршка у апликацији пројектних предлога, експертиза у вези са функционисањем ЕУ институција и помоћ у тражењу партнера. У овом делу је најважније повезивање. Запослени у канцеларији су заправо посредници и морају информисати ЈЛС у земљи – често путују у Брисел. За правилно функционисање канцеларије у Бриселу, аутономија и могућност развоја иницијатива сами по себи су веома важни, али су и везе са асоцијацијом и ЈЛС у земљи кључни. Правилно функционисање зависи од степена у којем локалне власти успеју да направе стратешки план за представљање.

Четврта димензија рада се односи на **учешће у утицају на креирање ЕУ политика**. Ова димензија није толико значајна, јер централне власти и даље имају кључну улогу у том процесу, а субнационалне власти прво покушавају да утичу на ЕУ политике кроз националне канале, тј. националне владе. Ова димензија јесте важна за представничке канцеларије, али је мање важна од информисања и лежи у области тзв. „меке политике" – представљање приоритета ЈЛС креаторима политике ЕУ и утицај на овај процес у корист ЈЛС. У овој области, приоритет се даје комуникацији са ЕК, свим директоратима, нарочито оним који се баве тзв. „меким секторима", растућа важност комуникације са ЕП, Саветом са којим комуницирају преко сталних мисија.

**Тип представничке канцеларије** одређује сет приоритета у њиховом раду. Представничке канцеларије нових земаља чланица дају већи значај функцији информисања о ЕУ фондовима, промоцији ЈЛС на ЕУ нивоу, али су заинтересоване за утицај на процес креирања ЕУ политика. Представничке канцеларије земаља кандидата и потенцијалних кандидата дају мањи значај утицају на процес креирања ЕУ политика, јер немају механизме за утицај и њихов реални допринос креирању политика је изузетно низак, с обзиром на то да се у њиховим земљама тек врши процес хармонизације са већ постојећим законодавством ЕУ.

С обзиром на то да у ЕУ постоји велики број представништава, Комисија је отворила **Кућу градова, општина и региона 2007. године**, која представља дом за велики број организација/асоцијација локалних и регионалних власти из земаља чланица ЕУ. У тој згради се налазе Савет европских општина и региона, EUROCITIES, заједничка канцеларија холандских градова (Амстердам, Хаг, Ротердам, Утрехт), асоцијација Бугарске, Кипра, Чешке, Данске, Естоније, Финске, Грчке, Исланда, Италије, Литваније, Холандије, Норвешке, Пољске, Румуније, Словачке, Шведске и Велике Британије, као и градова Глазгова, Лиона, Пловдива, Варне, итд.

Несумњиво је да постоје велике **предности и добици уколико је асоцијација локалних самоуправа** представљена и присутна у Бриселу. Важан предуслов је да мора постојати дугорочна опредељеност матичне организације и чланства да подржи рад представничке канцеларије, као и јасан стратешки оквир који ће јасно дефинисати приоритете и очекиване циљеве рада канцеларије.

СКГО већ дужи низ година разматра могућности за отварање представничке канцеларије у Бриселу у оквиру које би СКГО и сви градови и општине у Србији имале своје представништво у ЕУ. Имајући у виду да је у јануару 2014. године отпочео процес претприступних преговора са ЕУ, из искуства других асоцијација локалних и регионалних власти, чини се да би требало да СКГО што пре покрене иницијативу за отварање Представничке канцеларије СКГО у Бриселу. Канцеларија би била део СКГО Службе за европске интеграције и међународну сарадњу, а имала би за циљ да буде још један важан механизам за пружање подршке локалним самоуправама, али и централним властима, у процесу приступања Републике Србије Европској унији. Канцеларија би била отворена по сличном моделу по којем функционишу и раде представничке канцеларије асоцијација локалних и регионалних власти из земаља чланица ЕУ, као и земаља кандидата за приступање ЕУ. Како би се СКГО на време припремила да равноправно и компетентно учествује у процесу доношења одлука на ЕУ нивоу, једном када Србија постане чланица ЕУ, потребно је континуирано радити на ширењу мреже и базе контаката у Бриселу, и развијању и неговању канала комуникације и утицаја на политике које се доносе у Бриселу.

# 2. НЕФОРМАЛНИ ОБЛИЦИ

Поред формалних облика учешћа, постоје и неофицијелни, тзв. недржавни канали које локалне и регионалне власти могу користити за комуникацију са институцијама и другим актерима на нивоу ЕУ и представљање својих ставова. Повећање врста недржавних канала за утицај субнационалних нивоа јесте још један ефекат европских интеграција и односи се на различите **европске или регионалне асоцијације, организације и мреже субнационалних власти које имају за циљ деловање и утицај на нивоу ЕУ уопште или у оквиру одређеног сектора или области**.

Наведене секторске/тематске асоцијације и мреже имају за циљ лобирање за интересе свог чланства у процесу одлучивања у ЕУ, било у погледу законодавних аката, било у погледу ЕУ фондова, затим прикупљају информације, остварују сарадњу са европским институцијама, развијају транснационална партнерства и сарадњу. Они организују догађаје попут конференција, семинара, округлих столова у циљу подизања свести и развоја формалне и неформалне сарадње са званичницима европских институција (члановима Парламента, Комитета региона) и националним представницима, како би били на извору информација и правовремено утицали на одлучивање кроз представљање локалних интереса.

## 2.1. Савет европских општина и региона (CEMR)

Савет европских општина и региона (CEMR)[24] основан је у Женеви 1951. године од стране групе европских градоначелника. У каснијем развоју окреће се и регионалном нивоу власти и постаје Савет европских општина и регија. CEMR је данас најзначајнија организација локалних и регионалних власти Европе. Њено чланство чини 60 националних асоцијација из 41 државе. Ове асоцијације представљају 100.000 јединица локалних и регионалних власти.

Савет ради на промоцији уједињене Европе, која је заснована на локалној и регионалној самоуправи и демократији. Да би се постигао тај циљ, CEMR настоји да обликује будућност Европе кроз јачање локалних и регионалних доприноса, да утиче на европско право и политику. Затим, размењује искуства на локалном и регионалном нивоу и сарађује са партнерима у другим деловима света.

Такође, Савет европских регија је своје активности организовао у два стуба:

1. Утицај на европску политику и законодавство у свим областима које имају утицаја на општине и регионе;
2. Обезбеђивање форума за дебату између локалних и регионалних власти преко њихових националних репрезентативних удружења.

24 Погледајте линк *www.ccre.org*

CEMR покрива и 5 тема које утичу на све аспекте живота грађана. То су: управљање, демократија и грађанство, животна средина, клима и енергија, међународни ангажман и сарадња, економска, социјална и територијална кохезија, као и локално и регионално управљање јавним службама. CEMR организује семинаре и конференције о широком спектру питања која промовишу размену и ширење искустава на локалном и регионалном нивоу. Савет учествује и у братимљењу градова и општина. Данас постоји око 26.000 пројеката који повезују градове, општине, округе и регије широм Европе. Коначно, Савет европских регија и општина је европска секција нове светске организације Уједињених градова и локалних самоуправа.

По многима, CEMR је најутицајнија и најефикаснија организација у процесу заступања интереса локалних и регионалних власти Европе у односу на европске институције, чак успешнија и од Комитета региона. Користећи искуство и експертизу свог чланства, Савет заступа интересе локалних и регионалних власти у различитим фазама поступка одлучивања. Међутим, с обзиром на то да је рано укључивање у овај поступак од великог значаја, Савет пре свега комуницира са појединим Генералним директоратима Европске комисије, који су одговорни за припрему нацрта легислативе. На овај начин се обезбеђује могућност да се заједно са ЕК учествује у припреми различитих опција политике, пре него што се упути предлог неког законодавног акта.

CEMR је представничка и демократска политичка организација која има два управљачка тела: Извршни биро и Политички комитет.

Политички комитет одобрава буџет и годишњи план рада, одлучује о главним политичким смерницама и пријему нових чланова. Његове функције су: да обезбеди политички форум за чланове у циљу дебате текућих политичких питања, да чини политичко управљачко тело Савета, да буде платформа за размену информација, најбољих пракси и текућих питања. Састављен је од преко 170 чланова, изабраних локалних и регионалних представника који су номиновани од стране националних асоцијација и секција, као и чланица на три године.

**Политички комитет** може основати било који стални или *ad hoc* комитет, радну групу или другу радну структуру у сврху разматрања конкретног проблема или питања који се тиче Савета или локалних и регионалних власти. Примери радних структура: Комитет за једнакост између жена и мушкараца, Експертска група за економску, социјалну и територијалну кохезију, Експертска група за локалне и регионалне власти као послодавце, Радна група за миграције и избеглице, Фокус група за братимљење, Тематска група за различитост и интеграцију.

Политичко руководство у организацији чине председник, копредседници, извршни председници и потпредседници. Генерални секретар је одговоран за ефикасни менаџмент Секретаријата који се састоји од око 20 запослених.

### *2.1.1. СКГО и CEMR*

СКГО има своја 4 представника и 4 заменика у Политичком комитету CEMR. Генерални секретар СКГО учествује у окупљањима генералних секретара и директора асоцијација чланица. СКГО има своје представнике и у радним структурама CEMR. Делегати СКГО (4 изабрана представника јединица локалне самоуправе) учествују у раду генералне скупштине CEMR која се састаје сваке 3 године. СКГО прикупља и прослеђује информације о локалним властима, учествује у анализама, истраживањима, студијама које припрема CEMR.

Од 2008. године СКГО је пуноправни члан CEMR, чиме су се стекли услови да равноправно и у складу са интересима асоцијације учествује у раду, како управљачких, тако и радних органа и структура CEMR.

## 2.2. Eurocities[25]

Представља мрежу од 190 градова у 39 земаља Европе, у којој живи 130 милиона људи. Заједничким радом, разменом знања и координираним европским активностима осигуравају да се градови и њихови становници чују у Европи. Њихов мото је „Европа плус градови", односно заступају идеју да градови морају директно бити укључени у одлучивање у ЕУ и директни примаоци ЕУ фондова. У оквиру низа тема попут становања, решавања сиромаштва и социјалне инклузије, образовања, миграција, климатских промена, енергетске транзиције, дигиталне агенде и паметних градова, смањења загађења, циркуларне економије, запошљавања, укључивања грађана, културе, итд., кроз заступање, мониторинг, обуке и размену добрих пракси, градови теже да постану инклузивни, иновативни, здрави, просперитетни, итд. Чланови ове мреже у Србији су градови Београд и Нови Сад.

## 2.3. Energy Cities[26]

Представља мрежу коју чини 1.000 локалних самоуправа у 30 земаља. Кроз заступање у Бриселу и државама чланицама, организација је усмерена на трансформацију европског управљачког и правног оквира у сврху јачања улоге локалних власти у енергетској транзицији. Чланови из Србије су Чачак, Варварин и Ниш.

25 Погледајте линк *www.eurocities.eu*

26 Погледајте линк *www.energy-cities.eu*

## 2.4. Европски споразум градоначелника за климу и енергију (COVENANT OF MAYORS)[27]

Овај споразум је покренут 2008. у Европи с намером окупљања локалних власти која су се добровољно посветиле остваривању и премашивању климатских и енергетских циљева Европске уније. Уз то што је представила јединствен приступ активностима које утичу на енергију и климу, према начелу 'одоздо према горе', успех ове иницијативе убрзо је надмашио сва очекивања. Потписници Споразума обавезују се да ће усвојити интегрисани приступ ублажавању и прилагодби климатским променама. Од њих се захтева да, у року од две године од придруживања, израде Акциони план енергетски и климатски одрживог развитка, чији су циљеви смањење емисије $CO_2$ за најмање 40% до 2030. и повећање отпорности према климатским променама. Потписници из Србије су Београд, Прибој, Сомбор, Кула, Петровац на Млави, Ивањица, Врбас, Жабаљ, Варварин, Тител, Темерин, Врање, Ниш, Зрењанин. Данас окупља више од 7.000 тела локалне и регионалне власти у 57 земаља, користећи предности покрета који уједињује бројне актере широм света, те методолошку и техничку подршку коју пружају надлежне канцеларије. Глобални Споразум градоначелника искористиће искуство стечено у Европи и шире, те се развијати на темељу кључних чиниоца успеха иницијативе: моделу управљања „одоздо према горе", моделу сарадње на више нивоа и контекстуалном оквиру деловања.

## 2.5. Европска асоцијација престоница и градова спорта (ACES Europe)[28]

Ово је непрофитна асоцијација са седиштем у Бриселу која сваке године додељује признања Светске престонице, Европске престонице, региона, града, острва, заједнице и града спорта. Доделу ових признања спроводи *ASEC Europe*, по принципима одговорности и етике, имајући на уму да је спорт фактор агрегације друштва, побољшања квалитета живота, психофизичког благостања и потпуне интеграције унутар друштвених класа у заједници. *ACES Europe* додељује титулу Европске престонице спорта, иницијативу која је добила признање Европске комисије у Белој књизи (члан 50). Поред тога, *ACES Europe* је званични партнер Европске комисије у Европској недељи спорта. Обе чињенице претпостављају признавање рада и активности *ACES Europe*. Исто тако, *ова орīанизација* је званични партнер УНЕСКО, Организације Уједињених нација за образовање, науку и културу. Град Зрењанин је проглашен за Европски град спорта 2021. године. Награде за Европску престоницу, град и заједницу спорта

27 Погледајте линк *www.covenantofmayors.eu*
28 Погледајте линк *www.aceseurope.eu*

додељују се од 2001. године, а Зрењанин је први град у Србији који је ушао у чланство *ACES Europe*.

**Такође, постоје и регионалне мреже значајне за српске локалне власти** у процесу европских интеграција:

## 2.6. АЛДА – агенција асоцијација локалне демократије

АЛДА[29] је мрежа која броји преко 350 чланова из 45 земаља и 15 агенција за локалну демократију (ЛДА). АЛДА има 6 канцеларија, у Стразбуру, Бриселу, Вићенци, Скопљу, Кишињеву и Тунису. АЛДА води своје активности кроз различите облике деловања које подразумевају координацију и подршку 15 ЛДА и 3 оперативна партнера, спровођење сопствених пројеката на пољу доброг управљања и учешћа грађана на локалном нивоу, подршка иницијативама локалних актера путем пружање стручности стечене знањем и искуством АЛДА, у регионима у којима раде АЛДА и агенције за локалну демократију.

На пољу проширења ЕУ и на нивоу суседства АЛДА је присутна са својим члановима, активностима и ЛДА на простору Западног Балкана[30], Источног партнерства[31] и медитеранском подручју. За подручје Западног Балкана задужена је канцеларија АЛДА у Скопљу. На глобалном нивоу АЛДА има за циљ да постане глобални актер и да буде присутна у више области у ЕУ и њеном суседству. Стога се предлаже проширење мреже чланова и партнера у тим новим регионима и планирање развоја пројеката и агенција локалне демократије. АЛДА је организација заснована на чланству. Другим речима, сарадња са овом организацијом у пуној мери је могућа са добијањем статуса члана[32]. Статусом члана АЛДА добијају се различите погодности као што су партнерство у учешћу на различитим пројектима које спроводи АЛДА или у оквиру пројектног конзорцијума, помоћ АЛДА експерата у развоју пројектних идеја и предлога пројеката, помоћ у идентификацији међународних пројектних партнера, идентификација потенцијалних донатора итд.

СКГО је члан АЛДА од 2009. године, где учествује у раду Скупштине и различитих радних група.

29 Погледајте на линку *https://www.alda-europe.eu/*

30 ЛДА канцеларије се налазе у Суботици, Приједору, Мостару, Књажевцу, Никшићу

31 Погледајте на линку *http://www.ips.ac.rs/rs/publications/istocno-partnerstvo-dometi-i-ogranicenja/*

32 Погледајте на линку *https://www.alda-europe.eu/get-involved/#become-a-member*

## 2.7. НАЛАС – мрежа удружења локалних власти југоисточне Европе

НАЛАС[33] је мрежа која окупља 14 удружења, а која представљају око 9.000 градова и општина. НАЛАС је основан новембра 2001. године у Скопљу након првог Форума градова и региона Југоисточне Европе у организацији Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе. Мрежа је основана под покровитељством Пакта стабилности за југоисточну Европу (радни сто 1) и Савета Европе. Током првих година НАЛАС је функционисао као неформална организација са редовним састанцима, семинарима и програмима обуке. У јулу 2005. НАЛАС је постао званично регистровано удружење са седиштем у Стразбуру. НАЛАС има председника, три потпредседника, Комитет официра за везу и секретаријат. Секретаријат НАЛАС основан је у марту 2007. Седиште Секретаријата НАЛАС је у Скопљу. Секретаријат је одговоран је за укупну координацију и спровођење активности. Сваки члан НАЛАС-а има официра за везу и асистента менаџера знања.

НАЛАС покреће и спроводи регионалне иницијативе за своје чланове и помаже удружењима да постану одрживи представници локалних власти у односу на централну владу. НАЛАС има за циљ пружање услуга локалним самоуправама у корист грађана у региону и жели да се развије као центар знања за развој локалне управе у југоисточној Европи, препознат међу свим релевантним заинтересованим странама. У складу са својим акционим планом, Секретаријат НАЛАС организује радне групе о одређеним темама важним за локалну управу у југоисточној Европи. НАЛАС се првенствено фокусира на локалне финансије, урбано планирање, управљање отпадом, институционални развој и енергетску ефикасност. Радне групе за сваку од ових тема развијају различите пројекте и конкретне активности. Радне групе су посвећене темама: Урбанистичко планирање, Управљање чврстим отпадом и водама, одрживи туризам, фискална децентрализација, енергетска ефикасност и развој удружења.

Услуге НАЛАС се састоје од пружања брзог одговора. Служба брзих одговора специјализована је за регионално *ad hoc* прикупљање и анализу информација, које удружења чланица користе у бављењу важним политичким питањима или на други начин преговарају са својим централним владама. Да би се пријавили за брзи одговор, локалне самоуправе чланице НАЛАС шаљу захтев. Захтев треба да опише које су потребе, како ЈЛС намерава да користи резултат услуге и који су рокови за добијање подршке.

Програм „shadowing"[34] је уведен 2008. године као механизам за трајну размену и пренос знања између чланова, кроз подучавање, менторство и учење на радном

33 Погледајте на линку *www.nalas.eu*

34 „Shadowing " значи да једна особа прати колегу (колеге) у другој асоцијацији попут сенке како би учила из њихових добрих пракси (модел 1) или како би пронашла праксе које би се могле побољшати и поделила своје знање како то учинити (модел 2).

месту користећи стручност у оквиру мреже НАЛАС. Идеја за програм развијена је у оквиру НАЛАС радне групе за развој удружења, како би се подржао практични пренос искуства између чланова.

СКГО је један од оснивача НАЛАС-а. Делегати СКГО (представници градова и општина Србије) учествују у раду Генералне скупштине која се одржава сваке године. Представник СКГО учествује у раду Комитета официра за везу, као и у раду Извршног бироа асоцијације. Поред тога, представници СКГО учествују у раду различитих тематских радних група (урбанизам, енергетска ефикасност, финансије, ЕУ интеграције и др.), а у партнерству са другим асоцијацијама чланицама мреже СКГО учествује и у реализацији регионалних пројеката

# 3. ЕВРОПСКЕ МАНИФЕСТАЦИЈЕ

Европски догађаји имају за циљ промоцију европских вредности и приближавају или ближе објашњавају елементе европских политика грађанима, попут транспортне политике, политике заштите животне средине или здравља, до принципа попут партиципације грађана, отворене и инклузивне управе или електронске демократије. Европска унија и њене политике треба да буду видљиве грађанима, како би они у директном контакту могли да упознају њене предности, на који начин јавна расправа о неком локалном стратешком акту представља заправо облик локалне демократије као стуба европске демократије или како долазак на посао бициклом представља заправо очување здравља и животне средине као елемента квалитетног живота на тлу Европске уније.




***Европска недеља градова и региона 2020 - Грађански дијалог***
*Mon 12, October 2020_12EU1651V_Citizens'Dialogue_#EURegionsWeek • Belgium_Brussels_October 2020 © EU/UE*
*Taken on October 12, 2020 | Mon 12, October 2020_12EU1651V_Citizens'. . . | Flickr*

**Европска недеља региона и градова (ЕНРГ)**[35] је догађај који се одржава 18. годину заредом. Током те недеље представници градова, општина и региона се окупљају у Бриселу где представљају своје капацитете за стварање раста и радних места за спровођење кохезионе политике ЕУ и наглашавају и доказују важност локалног и регионалног нивоа за добро управљање у Европи. Први овакав догађај је организован још 2003. године под називом „Отворени дани" када је Комитет региона ЕУ позвао представништва локалних и регионалних власти у Бриселу да у току једне недеље отворе своја врата посетиоцима и гостима из читаве Европе. Годину дана касније, Генерални директорат за регионалну политику Европске комисије се придружио и подржао ову идеју.

35 Погледајте линк *www.europa.eu/regions-and-cities/home_en* и *http://www.skgo.org/strane/378*

Развијајући се даље, догађај је постао главна платформа на нивоу Европе за умрежавање и успостављање контаката између стручњака који се баве регионалним и локалним развојем. Размена добрих пракси у вези са економским развојем и социјалном инклузијом, прекогранична сарадња, јавно-приватна партнерства, регионалне иновације и друштвено вођен локални развој постале су неке од многих тема о којима стручњаци дискутују током те недеље.

Током година, ЕНРГ је постала кључни догађај на тему Регионалне политике ЕУ. Током четири дана у октобру сваке године Брисел угости око 6.000 учесника (локалних, регионалних, националних и европских доносилаца одлука и стручњака) на више од 160 радионица и дебата, изложби и прилика за умрежавање.

СКГО пружа подршку учешћу ЈЛС у ЕНРГ, а постоји и посебна вебстраница на вебсајту СКГО посвећен ЕНРГ са свим неопходним информацијама.

**Европска недеља локалне демократије (ЕНЛД)**[36] је годишњи европски догађај, у оквиру кога локалне власти из свих 47 држава чланица Савета Европе (и шире) организују јавне догађаје како би се састали са својим грађанима и ангажовали их у решавању актуелних питања. Циљ је промовисање и подстицање демократске партиципације (посебно на локалном нивоу), подизање свести грађана о начину рада локалних власти, као и информисање о могућностима учешћа у локалним процесима доношења одлука.

Активности се могу организовати током читаве године, са нагласком на главни догађај који се одржава око 15. октобра, у циљу обележавања годишњице Европске повеље о локалној самоуправи[37], која је тог дана отворена за потписивање 1985. године. Путем своје онлајн платформе, коју ажурирају власти које учествују у њеном раду, ЕНЛД функционише и као мрежа локалних и регионалних власти и њихових асоцијација путем које међусобно деле идеје, инспирације и искуства на тему организације догађаја и активности којима се оснажује грађанска партиципација.

Конгрес локалних и регионалних власти, као политичка скупштина састављена од 648 изабраних званичника локалних и регионалних власти 47 држава чланица Савета Европе, одговоран је за координацију ЕНЛД широм Европе 2020. године.

СКГО је национални координатор ЕНЛД и пружа подршку ЈЛС у погледу информисања, регистрације, промоције и организације ЕНЛД . На вебсајту СКГО је посебна страница посвећена ЕНЛД.

**Европска недеља мобилности**[38] је годишња манифестација која се одржава у периоду од 16. до 22. септембра, а чији је оснивач и покровитељ Европска комисија. Ова манифестација има за циљ да фаворизује немоторизоване видове превоза у градовима у односу на аутомобилски саобраћај који користи фосилна горива, а све у циљу унапређења квалитета животне средине у урбаним срединама. Кампања се спроводи од 2002. године, а 2019. године преко 3.000 градова из 50 држава Европе и света обележило је ову манифестацију.

---

36 Погледајте линк *www.congress-eldw.eu* и *http://www.skgo.org/strane/378*

37 European Charter of Local Self-Government, ETS 122 – Local Self-Government, 15.X.1985 *https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088*

38 Погледајте линк *https://mobilityweek.eu/home/* и *http://www.skgo.org/strane/368*

За општине и градове, она је прилика да својим становницима представе одрживе алтернативне начине превоза и да им објасне еколошке изазове са којима се суочавају. Учествовањем у акцији, градови и општине могу да прикажу грађанима које су предности избора чистијих видова саобраћаја и да тиме унапреде стање саобраћаја у својој локалној средини. То је, такође, одлична прилика да се локалне заинтересоване стране удруже и дискутују о различитим аспектима мобилности и квалитету ваздуха, да потраже иновативна решења за смањење коришћења аутомобила, да испробају нова технолошка и планска решења. Кампања даје грађанима прилику да истраже нове могућности за коришћење градских улица и да експериментишу са практичним решењима.

СКГО је национални координатор ЕНМ, заједно са министарством задуженом за послове грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. СКГО је посветила вебстраницу на свом вебсајту ЕНМ и установила годишњу награду.

**Европска престоница културе**[39] је годишњи догађај који се организује од 1985. године са циљем да се повежу људи у Европи и да се повећа свесност о заједничкој историји и вредностима. Још исте године пројекат је покренут резолуцијом ЕУ министара културе. Ова иницијатива је убрзо постала један од најпрестижнијих догађаја у Европи. Од тада више од 40 европских градова је понело титулу Европске престонице културе. Сваке године, изабрани градови примери су богатства и разноликости европских култура.

Европска престоница културе осмишљена је како би се нагласило богатство и различитост европских култура, ојачале културне везе међу Европљанима, спојили људи из различитих европских земаља, упознале друге културе градова, промовисало узајамно разумевање и ојачао осећај припадности европских грађана заједничкој културној области. Поред овога, искуство је показало да је догађај одлична прилика за: Регенерацију градова, Подизање међународног профила градова, Побољшање имица градова у очима сопствених становника, Удахњивање новог живота градској култури и Подстицање туризма.

Град Нови Сад је добио титулу Европске престонице културе 2021. године, када ће она по први пут бити доступна и градовима и земљама ван Европске уније. Пројекат *Нови Сад 2021*[40] осмишљен је као платформа за развој културних и креативних потенцијала Града који ће наредних година имати за циљ да оснажи културну виталност града, омогући урбану регенерацију, те побољша интернационални углед и туристичку понуду Новог Сада.




39 Погледајте линк *https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en*

40 *Нови Сад - Европска престоница културе - Европска престоница културе је највећи пројекат Европске уније у области културе. Престижна титула се додељује од 1985. године, а 2020. ће по први пут бити доступна и градовима из земаља кандидата. (novisad2021.rs)*

**Европска омладинска престоница**[41] је титула коју додељује Европски омладински форум осмишљен да оснажи младе људе, повећа учешће младих и ојача европски идентитет.

Сваке године, нови европски град има прилику да прикаже своје иновативне идеје, пројекте и активности (Од јавног саобраћаја и инфраструктуре, до културних и образовних програма и демократског креирања политика) које имају за циљ да ангажују и укључе младе људе и донесу нову омладинску перспективу свим аспектима градског живота.

Од кључног је значаја да млади људи имају једнаку прилику да обликују друштвени, економски и политички живот тамо где живе. Иницијатива Европска омладинска престоница има за циљ да подржи и младе људе и град у отварању различитих могућности и отворе пут другим европским општинама које ће доћи после њих. Од 2014. године, Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе је званични партнер европске омладинске престонице.

Град Нови Сад добио је ову престижну титулу за 2019. годину и то је била прилика да Нови Сад постане *go to*[42] место за младе из Србије, региона и Европе. Кроз програм #ОПЕНС2019[43], млади су добили нове просторе, омладинске клубове, центре, инфо тачке, унапређене здравствене и социјалне услуге у граду, подршку да стварају и иновирају, прилику да унапреде своја знања и вештине, размењују искуства и мишљења са младима из Европе, могућност да утичу на развој свог града.

41 Погледајте линк *https://www.youthforum.org/youthcapital*

42 *Go to* место је популарно место, место са посебном сврхом, најбоље место. Погледајте линк *https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/go-to*

43 Погледајте линк *https://opens2019.rs/*

# IV ПРИКАЗ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊЕГОВИХ ПРОМЕНА И УТИЦАЈА НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

У марту 2012. године, одлуком Европске комисије, Република Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ. Закључењем Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), који има карактер међународног уговора, утврђене су обавезе ЕУ и Србије у процесу придруживања. Ступањем на снагу овог уговора, Србија је 2013. године добила статус придружене чланице ЕУ. Република Србија се сада, са статусом кандидата за чланство у ЕУ, налази у фази приступних преговора о чланству у ЕУ. Споразумом је предвиђено да ће Србија, у року од шест година након његовог ступања на снагу, усагласити домаће законодавство са правним тековинама ЕУ, односно све до тренутка приступања ЕУ. ССП представља кључни документ који регулише односе између Србије и ЕУ. Споразум не гарантује чланство у ЕУ, али представља неопходан корак у процесу приступања.

На међувладиној конференцији између ЕУ и Србије, 21. јануара 2014. године, званично су ***отворени преговори о приступању***[44]. Фаза аналитичког прегледа законодавства између ЕУ и Србије тзв. скрининг (енгл. *screening*), отпочела је у септембру 2013. године, а завршена је у марту 2015. године. Прва преговарачка поглавља отворена су у децембру 2015. године (Поглавље 32 – Финансијски надзор и Поглавље 35 – које се односи на питања која нису обухваћена другим поглављима, а у случају Србије првенствено подразумева нормализацију односа са Косовом*[45]). У јуну 2017. године, отворена су два нова преговарачка поглавља (Поглавље 7 – Право интелектуалне својине и Поглавље 29 – Царинска унија). У овом тренутку (новембар 2020. године) отворено је 18 од 35 преговарачких поглавља, док су 2 привремено затворена (Поглавље 25 – Наука и истраживање и Поглавље 26 – Образовање и култура).

---

44 Погледајте линк *https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/*

45 *Ова ознака не прејудицира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом 1244/99 Савета безбедности Уједињених нација и Саветодавним мишљењем Међународног суда правде (МСП) о проглашењу независности Косова.

До завршетка процеса преговора ниједно од поглавља неће бити коначно затворено. Поглавља се затварају привремено и она могу бити поново отворена уколико дође до битних промена или одступања од утврђених обавеза. Основ за преговоре по поглављима представљају преговарачке позиције Србије и ЕУ у којима обе стране износе своју платформу за преговоре. За поједина преговарачка поглавља ЕУ може да утврди мерила за отварање и затварање, односно услове који би требало да буду испуњени како би се одређено поглавље отворило или затворило. Мерила се односе на усвајање одређеног правног акта, стратегије или израду акционог плана којим се утврђује динамика у процесу усвајања и спровођења правних тековина ЕУ, из сваког појединачног поглавља које би Србија требало да испуни. Као пример утврђених мерила наводимо акционе планове за Поглавље 23 (Правосуђе и основна права) и Поглавље 24 (Правда, слобода и безбедност) које је Србија била обавезна да усвоји, али и да спроводи мере утврђене овим плановима.

За шест година, односно од јануара 2014. године, Србије је отворила 18 преговарачких поглавља и 2 привремено затворила. Дакле, од кад трају преговори о приступању Србија је отворила половину преговарачких поглавља, без назнака да ће се процес отварања преговарачких поглавља убрзати у наредном периоду. Тренутно пред Саветом ЕУ имамо 5 спремних преговарачких позиција за следећа преговарачка поглавља: п2 – Слободно кретање радника, п3 – Право пословног настањивања и слобода пружања услуга, п14 – Транспортна политика, п21 – Трансевропске мреже и п27 – Животна средина и климатске промене. За ових пет поглавља Србија је усвојила своју преговарачку позицију са захтевима за транзиционим роковима и изузећима од пуне примене права ЕУ после ступања у чланство.

Северна Македонија и Албанија су тек недавно добиле сагласност за отпочињање приступних преговора, док Босна и Херцеговина још увек нема ни статус кандидата. Да је процес преспор, да нешто не функционише у политици проширења ЕУ, одавно је свима јасно. Међутим, потреба да се процес убрза и да се предложе промене у вези с тим уследила је тек након вета Француске на отварање преговора са Северном Македонијом и Албанијом у октобру 2019. године.

Већ у новембру месецу 2019. године, уследио је и предлог Француске на који начин треба изменити постојећу методологију проширења, а на њега се надовезао и предлог других девет држава чланица. Како би промена методологије била стављена под институционални кишобран, ЕК је одлучила да направи свој, званичан предлог о измени приступних преговора. Тако ће, после готово седамнаест година, доћи ће до реформе начина на који се воде приступни преговори. Треба нагласити да се нова методологија неће аутоматски односити на Србију и Црну Гору, њима је остављено да саме одлуче да ли ће приступне преговоре наставити да воде по старом систему или ће прихватити нову методологију преговора.

***Нова методологија преговора***[46] **укључује четири принципа и шест тематских „кластера политика". Принципи су веродостојност, предвидљивост, динамичност**

46 Погледајте линк *http://europa.rs/predstavljena-nova-metodologija-procesa-prosirenja/*

**и јаче политичко усмерење, док „кластери политика" обухватају: основе, укључујући владавину закона, унутрашње тржиште, конкурентност и инклузивни раст, зелена агенда и одржива повезаност, ресурси, пољопривреда и кохезија и спољни односи.**

Стара методологија подразумевала је 35 поглавља, које држава кандидат може отворити и затворити независно од редоследа. Та поглавља и њихови критеријуми остају непромењени и у новој методологији, с тим што ће се повезана поглавља сада отварати заједно у оквиру кластера, онда када је држава кандидат за све њих спремна. Тако, рецимо, други кластер који се односи на унутрашње тржиште ЕУ у себи садржи прва четири поглавља која се односе на слободу кретања робе, радника, услуга и капитала, поглавље осам које се односи на политику конкуренције, итд. Позитивна страна оваквог приступа је у томе што ће државе кандидати сада морати да истовремено предају преговарачку позицију за сва ова повезана поглавља, и своју пажњу усмере на читав кластер. Иако ће се и даље затварати појединачна поглавља, да би држава прешла у следећи кластер, неопходно ће бити да затвори сва поглавља из претходног кластера. Тако да, када на ред дођу, рецимо, поглавља из четвртог кластера који се односи на заштиту животне средине, држава ће све своје капацитете морати да усмери на решавање овог, и са њима блиско повезаних питања енергетике и транспорта. Важно је напоменути да поглавља 23 и 24, која се односе на правосуђе и основна права, као и на правду, слободу и безбедност, остају кључна и у новој методологији. Она су сада део првог кластера, у коме су садржане и друге основне вредности ЕУ попут стабилних демократских институција и функционалне, некорумпиране јавне управе. Ова поглавља ће се отварати прва и затварати последња, и у овој методологији ће и даље имати блокирајући потенцијал. За разлику од француског ригорозног предлога, који је подразумевао да се друга поглавља не могу отварати док владавина права не буде на задовољавајућем нивоу, предлог ЕК имао је знатно више разумевања за контекст Западног Балкана. Ово не значи да ће се овим државама гледати кроз прсте када су основни принципи ЕУ у питању. ЕК заузима реално становиште да се правна држава не може изградити преко ноћи. Зато ће се, као и до сада, на владавини права инсистирати током читавог приступног процеса и све док се показује напредак у овој области. Иако је и стара методологија предвиђала одређене санкције, а стагнација или евентуално назадовање у поглављима 23 и 24 отварало могућност да се преговори прекину, сада је то још јасније наглашено.

У предлогу ЕК наводи се да државе чланице могу одлучити да привремено суспендују преговоре у неким областима, а у случају озбиљног и систематског непоштовања основних начела ЕУ преговори могу бити у целини обустављени. Затворена поглавља могуће је поново отворити ако се покаже неопходним преиспитивање одређених питања. Такође, обим финансирања из фондова ЕУ може бити умањен (изузев подршке цивилном друштву), а поменуте предности од делимичне интеграције заустављене или укинуте. Још једна кључна новина јесте увођење снажнијег политичког управљања овим процесом. Ово ће се постићи

увођењем редовних самита ЕУ – Западни Балкан и интензивирањем контаката на министарском нивоу. Предвиђа се и појачана улога држава чланица ЕУ у преговорима, што кроз њихов мониторинг на терену, што кроз директан допринос годишњим извештајима о напретку државе кандидата за чланство у ЕУ. Годишње извештаје ће и даље радити ЕК, која ће настојати да буде проактивнија доносећи конкретне препоруке на који начин да се реформе убрзају или коригују. Новина су и предвиђене међувладине конференције држава кандидата на којима би се расправљало о овим извештајима. Ове међувладине конференције представљаће форум за политички дијалог о реформама, а од држава кандидата се очекује да обезбеде представљање на највишем нивоу. Идеја је да се оваквим приступом политика проширења врати на дневни ред високе политике.

ЕУ је дала слободу Србији да одлучи, да ли преговоре жели да настави по постојећој методологији или да прихвати реформисану. Међутим, судећи по изјавама званичника ЕУ, Европска комисија верује да би за Србију било боље да пређе на нову методологију, док су представници Републике Србије уверени да је Република Србија способна да преговара по било којој методологији. Нов начин вођења преговора неће донети велике промене, али зато нуди снажније подстицаје за добре резултате, али такође и веће санкције, ако ови резултати изостану. Користи које би Србија могла да има од делимичне интеграције могле би да поврате пољуљано поверење јавности. Редовни самити и међувладине конференције дали би додатну динамику овом процесу, а преговоре подигли на виши ниво. ЕК је овим предлогом недвосмислено потврдила да је интеграција земаља Западног Балкана у геостратешком интересу ЕУ.

Савет ЕУ који чине министри држава чланица ЕУ, званично је усвојио нову методологију проширења која ће се примењивати на Северну Македонију и Албанију, у својим закључцима од 25. марта 2020. године. Предложене промене могу да се ускладе и са тренутним процесом приступања држава које су већ отпочеле преговоре – Црном Гором и Србијом – али само уз њихову сагласност, закључио је Савет.[47]

47 Погледајте на линку *https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/revised-enlargement-methodology-questions-and-answers_en*

**Табела 1.** Преговарачка поглавља

| ПРЕГЛЕД НАПРЕТКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПРЕГОВОРИМА ПО ПОГЛАВЉИМА[48] | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Бр.** | **Назив поглавља** | **Експланаторни скриниг** | **Билатерални скрининг** | **Поглавље отворено** | **Поглавље затворено** |
| 1. | Слободно кретање робе | 17–20.06.2014. | 09–12.09.2014. | | |
| 2. | Слободно кретање радника | 23.01.2014. | 25.03.2014. | | |
| 3. | Право пословног настањивања и слобода пружања услуга | 30–31.01.2014. | 12–13.03.2014. | | |
| 4. | Слободно кретање капитала | 13.10.2014. | 15.12.2014. | 10.12.2019. | |
| 5. | Јавне набавке | 21.03.2014. | 13.05.2014. | 13.12.2016. | |
| 6. | Право привредних друштава | 11.12.2014. | 05.02.2015. | 11.12.2017. | |
| 7. | Право интелектуалне својине | 24–25.09.2014. | 12–13.11.2014. | 20.06.2017. | |
| 8. | Политика конкуренције | 31.03–02.04.2014. | 04–05.11.2014. | | |
| 9. | Финансијске услуге | 21–22.01.2015. | 17.03.2015. | 27.06.2019. | |
| 10. | Информационо друштво и медији | 22–23.05.2014. | 10–11.07.2014. | | |
| 11. | Пољопривреда и рурални развој | 18–20.03.2014. | 14–16.09.2014. | | |
| 12. | Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика | 03–07.02.2014. | 20–24.10.2014. | | |
| 13. | Рибарство | 30.09.2014. | 14.11.2014. | 25.06.2018. | |
| 14. | Транспортна политика | 16–19.12.2014. | 24–26.2.2015. | | |
| 15. | Енергетика | 29–30.04.2014. | 11–12.06.2014. | | |
| 16. | Порези | 14–15.10.2014. | 05–06.03.2015. | | |
| 17. | Економска и монетарна политика | | 12.03.2015. | 10.12.2018. | |
| 18. | Статистика | 20–21.05.2014. | 25–26.11.2014. | 10.12.2018. | |
| 19. | Социјална политика и запошљавање | 10–12.02.2014. | 24–26.06.2014. | | |
| 20. | Предузетништво и индустријска политика | 02–03.04.2014. | 01.07.2014. | 27.02.2017. | |
| 21. | Трансевропска мрежа | 29–30.04.2014. | 16–19.12.2014. | | |
| 22. | Регионална политика и координација структурних инструмената | 01–02.10.2014. | 28–29.01.2015. | | |
| 23. | Правосуђе и основна права | 25–26.09.2013. | 09–10.12.2013. | 18.07.2016. | |
| 24. | Правда, слобода и безбедност | 02–04.10.2013. | 11–13.12.2013. | 18.07.2016. | |
| 25. | Наука и истраживање | 06.10.2014. | 01.12.2014. | 13.12.2016. | 13.12.2016. |
| 26. | Образовање и култура | 20.02.2014. | 04.04.2014. | 27.02.2017. | 27.02.2017. |
| 27. | Животна средина и климатске промене | 15–19.09.2014. | 17–21.11.2014. | | |
| 28. | Заштита потрошача и заштита здравља | 04–05.12.2014. | 03–04.02.2015. | | |
| 29. | Царинска унија | 26–27.03.2014. | 03–04.06.2014. | 20.06.2017. | |
| 30. | Спољни односи | 02.07.2014. | 09.10.2014. | 11.12.2017. | |
| 31. | Спољна безбедност и одбрамбена политика | 15.07.2014. | 10.10.2014. | | |
| 32. | Финансијски надзор | 17.10.2013. | 26.11.2013. | 14.12.2015. | |
| 33. | Финансијске и буџетске одредбе | 27.01.2015. | 24.03.2015. | 25.06.2018. | |
| 35. | Остала питања, Косово и Метохија | 22.01.2014. | 22.01.2014. | 14.12.2015. | |

48 Преузето са вебсајта „Проговори о преговорима“ *https://eupregovori.bos.rs/*

# 1. ИНСТИТУЦИЈЕ И ТЕЛА НА НАЦИОНАЛНОМ НИВОУ ЗАДУЖЕНА ЗА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И УПРАВЉАЊЕ ЕУ ФОНДОВИМА

## 1.1. Институције и тела значајна за приступне преговоре Републике Србије и ЕУ[49]

На седници одржаној 23. септембра 2013. године, Влада Републике Србије је усвојила све документе неопходне за успостављање структуре за вођење преговора о приступању Србије ЕУ[50], међу којима је и Одлука о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији.

***Координационо тело за процес приступања Републике Србије ЕУ*** је основано ради координације процеса приступања. Координационо тело разматра најважнија питања и усмерава послове из делокруга органа државне управе у процесу приступања Србије ЕУ. У састав Координационог тела улазе председник Владе, први потпредседник Владе и министар спољних послова, потпредседник Владе и министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, министар трговине, туризма и телекомуникација, министар државне управе и локалне самоуправе, министар за европске интеграције, министар финансија, министар правде и министар пољопривреде, шумарства и водопривреде и министар за заштиту животне средине. У раду Координационог тела учествују и шеф Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Србије ЕУ. Радом Координационог тела руководи председник Владе, а замењује га члан Координационог тела којег задужи председник Владе. У раду Координационог тела могу да учествују остали чланови Владе, директор Републичког секретаријата за законодавство, генерални секретар Владе и гувернер Народне банке Србије, уколико се расправља о темама из њихове надлежности. Стручну и административно-техничку подршку раду Координационог тела пружа Министарство за европске интеграције.

***Савет Координационог тела*** обавља послове у вези са текућим питањима у процесу приступања Србије ЕУ, а њега чине члан Владе задужен за послове европских интеграција, који је истовремено и председник Савета и чланови, шеф Преговарачког тима, председници преговарачких група, државни секретари из министарства чији представници не руководе преговарачким групама, представник Народне банке Србије, представник Републичког секретаријата за законодавство. Координационо тело даје смернице за рад Савета Координационог тела. Савет Координационог тела састаје се по потреби. У раду Савета Координационог тела, на позив председника,

49 Погледајте линк *https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/ko-je-ko/*

50 Погледајте линк *https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/dokumenta-neophodna-za-pregovore-sa-eu/*

учествују чланови Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ. У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад Савета Координационог тела, председник може позвати представнике тих органа и организација да учествују у раду седнице Савета Координационог тела.

***Преговарачке групе за преговоре о приступању*** формиране су за 35 преговарачких поглавља. Председнике, заменике председника, секретаре и заменике секретара преговарачких група именује Влада посебним решењем. Председника преговарачке групе именује Влада из реда државних секретара надлежног министарства или државних службеника на положају, осим председника преговарачких група за финансијске услуге, односно за економска и монетарна питања, које Влада именује из реда руководилаца у Народној банци Србије. У случају да се појави потреба за укључивањем других органа и организација у рад преговарачке групе, *председник преговарачке групе може позвати представнике тих органа и организација да учествују у раду те преговарачке групе*. Преговарачка група обавља послове у вези са учешћем у процесу скрининга, припремом предлога преговарачких позиција за одговарајућа поглавља преговора о приступању ЕУ, израдом, ревизијом и праћењем спровођења Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ, поделом надлежности за праћење прописа ЕУ, припремом предлога за планирање комуникацијских активности за одговарајућа поглавља преговора о приступању ЕУ. Преговарачка група обавља и друге послове у вези са процесом приступања Републике Србије ЕУ.

***Министарство за европске интеграције*** обавља послове државне управе и са њима повезане стручне послове који се односе, између осталог, на координацију, праћење и извештавање у вези са процесом придруживања и приступања ЕУ; координацију приступних преговора са ЕУ и рада тела основаних за потребе преговора; усмеравање рада Преговарачког тима, аналитичку подршку раду тима и давање обавезних инструкција и упутстава, сходно политици Владе; координацију припреме и спровођења Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ; координацију сарадње органа државне управе са Европском комисијом и другим стручним телима ЕУ, као и сарадњу у процесу придруживања и приступања са институцијама ЕУ, државама чланицама, кандидатима и потенцијалним кандидатима; праћење и подстицање усклађивања прописа Републике Србије са прописима и стандардима ЕУ и обавештавање ЕУ и јавности о томе; помоћ министарствима и посебним организацијама у усклађивању прописа са прописима ЕУ.

***Народна скупштина Републике Србије*** разматра извештај Владе о току преговора, затим Одбор за европске интеграције разматра извештај шефа Преговарачког тима, одбори Народне скупштине у чијем делокругу су области обухваћене преговарачком позицијом и Одбор за европске интеграције разматрају нацрт преговарачке позиције и доносе мишљење или препоруке за унапређење (а након обавезног разматрања предлога, прилога и препорука представника цивилног друштва). Одбор за европске интеграције Народне скупштине Р. Србије бави се разматрањем предлога закона којима се врши процес усклађивања правног поретка са правним тековинама ЕУ и контролом и праћењем Националног програма.

*Државна делегација* се формира за састанке међувладиних конференција у оквиру којих се преговори воде формално. Предводи је министар за европске интеграције.

*Стална мисија Републике Србије при ЕУ*[51] представља канал комуникације са институцијама ЕУ и државама чланицама.

## 1.2. Институције и тела значајна за управљање програмима претприступне помоћи ЕУ и програмима ЕУ у Републици Србији

### *1.2.1. Структуре за управљање програмима претприступне помоћи*[52]

Начин управљања програмима претприступне помоћи Европске уније (ЕУ) у Републици Србији који се финансирају из инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014–2020. године, одговорна 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 програма који се финансирају из ИПА II у случају када Европска комисија поверава послове извршења буџета за одређене програме Републици Србији регулисани су **Уредбом о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014–2020. године** ("Службени гласник РС", број 10 од 15. фебруара 2019).

*Национални ИПА координатор (НИПАК)* - Влада Републике Србије је за Националног ИПА координатора (НИПАК) именовала министра за европске интеграције**.** НИПАК је одговоран за свеукупан процес стратешког планирања, координацију програмирања, праћење спровођења, вредновање и извештавање о ИПА II помоћи, као и за сарадњу са Европском комисијом у вези са коришћењем ИПА II.

НИПАК има подршку Техничког секретаријата. За *технички секретаријат националног ИПА координатора (НИПАК ТС)* одређено је Министарство за европске интеграције – *Сектор за планирање, програмирање, праћење и извештавање о средствима ЕУ и развојној помоћи.*[53]

*Национални службеник за одобравање* јесте функционер кога поставља Влада или државни службеник на положају кога поставља Влада на предлог министра финансија. Национални службеник за одобравање обавља послове у вези са финансијским управљањем средствима ЕУ у Републици Србији и стара се о

51 Погледајте линк *http://www.eu-brussels.mfa.gov.rs/lat/*

52 У систему индиректног управљања ИПА. Прерађен текст са вебсајта Министарства за европске интеграције. Погледајте *https://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/ko-je-ko/nacionalni-ipa-koordinator/*

53 *https://www.mei.gov.rs/src/ministarstvo/sektori/sektor-za-planiranje-programiranje-pracenje-i-izvestavanje-o-sredstvima-eu-i-razvojnoj-pomoci*

делотворном функционисању система интерних контрола у вези са ИПА II у смислу обезбеђивања законитости и регуларности трансакција. НАО успоставља управљачку структуру која обавља оперативне послове финансијског управљања ИПА 2 и састоји се од Националног фонда и Тела за подршку. У Србији улогу националног службеника за одобравање обавља државни секретар Министарства финансија, док улогу Националног фонда обавља Сектор за национални фонд за управљање средствима Европске уније Министарства финансија.

***Ревизорско тело*** је експертско тело које одреди земља корисница ИПА II фондова, потпуно независно од других структура у систему, које је одговорно за верификацију функционисања система управљања и контроле. У Србији је као ревизорско тело успостављена Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније.

Поред набројаних функција, постоје и **оперативне структуре** које су одговорне за уговарање, спровођење, информисање, видљивост, програмирање, праћење, вредновање, извештавање и процену програма у складу са принципима доброг финансијског управљања. Оперативну структуру за управљање акционим програмима чине: 1) Тело за координацију програмирања, праћење и вредновање; 2) Тело за уговарање; 3) крајњи корисници. Поред наведеног, предвиђена су **два нивоа одбора** за праћење у циљу обезбеђивања кохерентности и координације у спровођењу ИПА и укључивање свих релевантних актера.

***Министарство финансија*** – Одељење за национални фонд за управљање средствима претприступне помоћи Европске уније у оквиру *Сектора за управљање средствима Европске уније, за Национални фонд у управљачкој структури националног службеника за одобравање*; Група за хармонизацију система управљања и контроле средствима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Сектора за управљање средствима Европске уније, за Тело за подршку националном службенику за одобравање у управљачкој структури националног службеника за одобравање; *Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније*, за Тело за уговарање у оперативној структури за управљање акционим програмима претприступне помоћи у оквиру ИПА II и у оперативној структури за управљање програмима прекограничне сарадње у оквиру ИПА II; Одсек за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније за Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније.

***Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде*** – *Сектор за рурални развој*, за Управљачко тело у оперативној структури за управљање програмом руралног развоја у области пољопривреде (ИПАРД програм) у оквиру ИПА II; *Управа за аграрна плаћања*, за ИПАРД агенцију у оперативној структури за управљање програмима руралног развоја у области пољопривреде (ИПАРД) програм у оквиру ИПА II.

### *1.2.2. Структура за управљање и спровођење ЕУ програма у Србији*

За учешће Републике Србије у програмима Уније, према правилима Европске комисије, одговорне су надлежне домаће институције – министарства, удружења, организације, канцеларије – које за то имају мандат. Координација учешћа у сваком појединачном програму Уније за који је Република Србија уплатила финансијску контрибуцију у општи буџет ЕУ поверена је националним контакт тачкама из одговарајућих националних институција. Тако је за програм Хоризонт 2020 надлежно министарство надлежно за науку и просвету, а за програм Креативна Европа то је министарство надлежно за културу. С обзиром на то да ће се у новој финансијској перспективи 2021-2027 променити структура ових програма, овај Приручник се не бави програмима ЕУ.[54]

54 Погледајте линк *http://eu-programmes.euinfo.rs/programi/*

## 2. СТРАТЕШКА И ПРАВНА АКТА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕУ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

Одређени стратешки и правни документи релевантни за придруживање и приступање Републике Србије Европској унији помињу извесне принципе и елементе реформи које утичу на локалну самоуправу, а поједини садрже нарочите обавезе за јединице локалне самоуправе.

**Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању**[55] садржи облике сарадње Уније и Србије који су описани у појединим областима у оквиру Наслова VIII Политике сарадње и који имају велики утицај на имплементацију на локалном нивоу. У области сарадње у оквиру државне управе, наводи се да ће она бити усмерена на развој ефикасне и одговорне државне управе, а посебно на изградњу институција, унапређење транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима и напредовања, континуирану обуку и промовисање етике у државној управи, што се односи и на локалну самоуправу.

**Стратегија комуникације о приступању Србије Европској унији** донета 2011. године, наводи локалну самоуправу као једног од најважнијих партнера Владе у комуникацији са грађанима и важност унапређења система комуникације са локалном самоуправом и СКГО за успешно спровођење Стратегије. У оквиру активности на унапређењу комуникација, наводи се да је планирано јачање сарадње са јединицама локалних заједница у формирању тзв. ЕУ тимова који треба да израђују план комуникација у својим ЈЛС.

Различите верзије **Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ**[56] предвиђале су веома значајне обавезе, пре свега ресорних министарстава, када је у питању комплетирање правног и институционалног оквира који треба да омогући јачање капацитета локалне самоуправе. **Трећи ревидирани и допуњени Национални програм за период 2018–2021**[57], у оквиру извештавања о политичким критеријумима, поглавље демократија владавине права, у

55 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС - Међународни уговори" бр.в83/2008).

56 Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) представља детаљан, вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ, за период 2013 – 2016. Он повезује европско законодавство и домаћи правни поредак како би се у сваком тренутку пратили темпо, обим и квалитет тог усклађивања. Право Уније подељено је у складу са надлежношћу државних органа, чиме је омогућено и редовно планирање и праћење њихових законодавних активности. НПАА наставак је Националног програма за интеграцију (НПИ) који је реализовн у периоду од 2008. до 2012. и обезбеђује контитуитет процеса усклађивања законодавства. Погледајте *https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa*

57 Погледајте линк *http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.*

подпоглављу државне управе, даје преглед стања и и приоритета у области локалне самоуправе и то: законодавног оквира, институционалног оквира, административних капацитета и ванзаконодавних мера. Такође, одређене обавезе локалне самоуправе предвиђене су у делу Културна права и заштита мањина и Регионалне сарадње, Правосуђе и основна права – слободе окупљања, мере против расизма и ксенофобије, Правда, слобода и безбедност – миграције, затим по појединачним поглављима у делу који се тиче ветеринарске политике, социјалне политике и запошљавања, животне средине, образовања, омладине и спорта, културе, заштите потрошача.

**Годишњи извештај Европске комисије**[58] (или раније Извештај о напретку) за земље кандидате и потенцијалне кандидате главни је документ за праћење напретка реформи и усклађености конкретних земаља са критеријумима за чланство у ЕУ. Сходно томе, Годишњи извештај прати напредак реформи по критеријумима: Политички критеријуми и владавина права, економски развој и конкурентност, добросуседски односи и регионална сарадња, нормализација односа између Србије и Косова (за Србију) и, најзад, способност преузимања обавеза које проистичу из чланства. Оцене у Извештају којима се мери напредак јесу од један до пет, а степен напретка се исказује појмовима: назадовање, без напретка, ограничени напредак, одређени напредак, добар напредак и врло добар напредак. Степен тренутне припремљености за чланство приказује се: у раној фази, известан ниво припремљености, умерена припремљеност, добар ниво припремљености и веома напредан ниво припремљености. ЕК објављује Годишње извештаје за Србију од 2007. године.[59] Извештај не говори посебно о локалној самоуправи, али се у свим оценама о напретку у појединим преговарачким поглављима могу наћи делови који се односе на примену оних европских прописа који доносе обавезе за локалну самоуправу.

Постоји низ других докумената Републике Србије и ЕУ у којима се наводе обавезе за локалну самоуправу, али овде је дат преглед најважнијих. Како одмиче процес европских интеграција, приметно је да државни органи у припреми различитих докумената којима се одређује стратешки оквир Републике Србије у процесу приступања ЕУ, све више узимају у обзир положај, улогу и утицај тог процеса на локалну самоуправу.




58 Годишњи извештаји о напретку Европске комисије представљају детаљну годишњу процену стања у свакој земљи кандидату и потенцијалном кандидату, шта је постигнуто током прошле године. Ове процене праћене су препорукама и смерницама о приоритетима реформски за дату земљу.

59 Сви извештаји су доступни на страници: *www.mei.gov.rs*

# 3. СТАТУС ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПНИХ ПРЕГОВОРА И УЧЕШЋЕ У КОРИШЋЕЊУ ЕУ ФОНДОВА И ПРОГРАМИМА

## 3.1. Локалне самоуправе и приступни преговори

Када говоримо о садашњем положају и улози ЈЛС и улози и положају СКГО као организације која заступа њихове интересе, морамо да приметимо да се положај од почетка процеса европских интеграција Републике Србије није значајно променио. Процес ЕИ се и даље доживљава као ексклузивни посао централних власти, без још увек јасне визије и свести о стварном значају, месту и улози локалних и регионалних власти у овом процесу. Оваква позиција централних власти је потврђена и усвајањем Смерница за сарадњу Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије од стране Преговарачког тима у марту 2016. године.[60] У овом акту ЈЛС, као и СКГО, као њен представник, није препозната као један од актера у овом процесу. Тако се у овом акту дефинише начин сарадње Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији и преговарачких група са представницима организација цивилног друштва, Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије након достављања резултата скрининга. На основу ових смерница, као и других повезаних аката, поменути субјекти се укључују у процес преговора.

Важно је да истакнемо чињеницу да је од укупно 35 Преговарачких поглавља СКГО идентификовала 21 преговарачко поглавље које је од интереса за локалну самоуправу. То су: *Слобода кретања роба, Слобода кретања радника, Право пословног настањивања и слобода пружања услуга, Слобода кретања капитала, Јавне набавке, Право привредних друштава, Политика конкуренције, Пољопривреда и рурални развој, Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, Транспортна политика, Енергетика, Опорезивање, Социјална политика и запошљавање, Предузетништво и индустријска политика, Трансевропске мреже, Регионална политика и координација структурних елемената, Образовање и култура, Здравствена заштита и заштита потрошача, Финансијска контрола, Институције.*

Сложена институционална структура не подразумева формално учешће представника јединица локалне самоуправе. Ипак, председавајући преговарачких група имају дискрециono право да, у случају да се појави потреба и на предлог

60 *https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/smernice-za-saradnju-pregovarackog-tima-za-vodjenje-pregovora-o-pristupanju-republike-srbije-evropskoj-uniji/*

преговарачке групе, укључе у рад групе и друге стручне организације и истакнуте стручњаке.[61] На овај начин, ствара се простор да се ЈЛС укључе у рад група, посредством своје асоцијације. Од 21 идентификованог Преговарачког поглавља, одлуком председника Преговарачких група, СКГО је укључена у три Преговарачке групе и то у Поглавље 5 – јавне набавке, Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената и Поглавље 27 – Животна средина.

СКГО припрема анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на ЈЛС у Србији у појединачним преговарачким поглављима, у циљу процене утицаа на надлежности и капацитете ЈЛС, а како би информисала национални ниво о реалним показатељима способности ЈЛС да спроведу обавезе у овом процесу. До сада је припремљено 18 анализа утицаја.[62]

**ПРЕПОРУКА 1.**

Преговарачка поглавља у скорој будућности редефинисаће се у одговарајуће кластере, а у складу са новом Методологијом за преговоре о чланству у ЕУ. Нова методологија неминовно води до реорганизације Преговарачког тима. Од суштинске важности је да СКГО у складу с тим прилагоди своју улогу у заступању интереса ЈЛС у преговарачком процесу. То подразумева учешће у будућим кластерима у складу са идентификованим областима од значаја за ЈЛС, као и да се у блиској сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Министарством за европске интеграције, поред Националног конвента о Европској унији и Привредне коморе Србије позиционира као незаобилазан фактор у преговарачком процесу. **У том смислу неопходно је израдити стратегију или мапу пута учешћа СКГО и ЈЛС у преговарачком процесу.**




Неопходно је скренути пажњу на Извештај ЕК за 2020. годину у коме се понављају исте оцене као и из Извештаја за 2019. годину, а то је, да су административни капацитети локалних власти још увек слаби, да и даље постоје значајне разлике у кадровским и финансијским капацитетима између локалних самоуправа. Надлежност за спровођење бројних послова се и даље додељују или поверавају локалним самоуправама, без јасне анализе и процене људских и финансијских капацитета за њихово спровођење.[63] Дакле, имајући у виду ове оцене, још се више намеће закључак о важности интензивнијег укључивања СКГО у овај процес као заступника интереса ЈЛС.

61 Закључак којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у поступку израде преговарачких позиција у процесу преговора о приступању Републике Србије Европској унији погледајте на *http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/zakljucak_rad_organa_za_pregovracake_pozicije_februar_17.pdf.*

62 Погледајте *http://www.skgo.org/biblioteka/publikacije-analize-i-prog-dokumenta/pristupanje-EU?thematic=29*

63 Извештај о напретку Србије ЕК за 2020. годину, стр. 13.: *https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf*

## 3.2. Локалне самоуправе и фондови и програми ЕУ

ЛС користе ЕУ фондове и програме ЕУ за припрему и имплементацију пројеката који имају функцију подршке јачању капацитета и стварању услова за примену европских стандарда, прописа и политика. Из тог разлога, ЛС учествују и у процесу програмирања и коришћења фондова и програма ЕУ, у неким случајевима самостално, али у највећем броју случајева путем националне асоцијације, имајући у виду важност консултација ЛС, а нарочито у погледу дефинисања приоритета за финансирање.

Локална самоуправа има на располагању бесповратна средства ЕУ – ***ИПА фондове (национални и прекогранични/транснационални програми)*** и ***Програме ЕУ***, пре свега у сврху увођења европских стандарда и спровођења реформи како би се створили услови за чланство у ЕУ. Ефекти коришћења средстава на локалном нивоу се огледају у побољшању јавних сервиса, економског развоја, унапређење животне средине, и побољшање живота грађана.

### Инструмент за претприступну помоћ

Инструмент за претприступну помоћ (ИПА)[64] је средство којим ЕУ подржава реформе у ‹земљама проширења› уз финансијску и техничку помоћ. ИПА фондови граде капацитете земаља током целог процеса придруживања, што резултира прогресивним, позитивним кретањима у региону. ИПА представља бесповратну помоћ Европске уније, што значи да се примљени и успешно потрошени новац не мора враћати нити плаћати камата.

Претприступни фондови ЕУ су чврста инвестиција у будућност и земаља проширења и саме ЕУ. Они помажу корисницима да направе политичке и економске реформе, припремајући их за права и обавезе које долазе са чланством у ЕУ. Те реформе треба да пруже својим грађанима боље могућности и омогуће развој стандарда једнаких онима које уживамо као грађани ЕУ.

Осим општег циља, специфични циљеви ИПА II: а) подршка политичким реформама; б) подршка економском, социјалном и територијалном развоју; в) јачање способности корисника да испуне обавезе које проистичу из чланствау Унији подржавањем прогресивног усклађивања, примене и усвајања правне тековине Уније; г) јачање регионалне интеграције и територијалне сарадње.

За период 2007–2013. ИПА I је имао буџет од неких 11,5 милијарди евра[65], а буџет ИПА II за период 2014–2020. износи индикативно 11, 7 милијарди евра, од тога је за Републику Србију индикативни износ од 1,539 милијарди евра.[66]. Око

64 Погледајте на *https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/*

65 Био је усмерен на 5 компоненти: помоћ у транзицији и изградња институција, прекогранична сарадња (ЦБЦ), регионални развој, развој људских ресурса и рурални развој.

66 Погледајте на *https://www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/instrument-za-pretpristupnu-pomoc-2014-2020/*

36% средстава предвиђено је за реформе у области владавине права, демократије и јавне управе, 50% за друштвено-економски развој и улагања у људске ресурсе и 14% за пољопривреду и руралну развој.

Области политике које се финансирају кроз ИПА II су:

а) реформе током припреме за чланство у Унији и с тим повезана изградња институција и капацитета;
б) социо-економски и регионални развој
в) запошљавање, социјалне политике, образовање, промовисање родне равноправности и развој људских ресурса;
г) пољопривреда и рурални развој;
д) регионална и територијална сарадња.

У оквиру ИПА II, финансирају се **Национални програми држава** и спроводе углавном кроз грант шеме надлежних институција на централном нивоу у оквиру којих ЈЛС могу аплицирати са пројектним предлозима. Ова средства су усмерена на приоритете у којима су реформе и инвестиције најпотребније за испуњавање критеријума за чланство, што се за сваку земљу појединачно детаљније дефинише у стратешком документу за период од 7 година.

**ИПАРД Програм**[67] представља најзначајнији програм претприступне подршке руралном развоју и први документ из области пољопривреде и руралног развоја Србије који је одобрен од свих чланица ЕУ. Главни циљ и сврха овог програма је да помогне пољопривредним произвођачима и прерађивачима, као и свим становницима руралних подручја Републике Србије да постепено подижу своје капацитете и потенцијале како би се благовремено и на прави начин, припремили за испуњавање европских стандарда у области пољопривреде, прехрамбене индустрије и заштите животне средине.

**Програми прекограничне и транснационалне сарадње**[68] **–** Програми прекограничне сарадње представљају фокус помоћи у области територијалне сарадње између корисника ИПА II, другог важног облика финансијске помоћи. Постоје 2 облика:

- Прекогранична сарадња између једне или више држава чланица ЕУ (користе средства ИНТЕРРЕГ програма ЕУ) и једне или више држава ИПА II корисница;
- Прекогранична сарадња између две или више држава ИПА II корисница помоћи.

Процес европских интеграција представља најзначајнију покретачку снагу успостављања прекограничне сарадње. У оквиру процеса придруживања земаља западног Балкана Европској унији прекогранична сарадња има три функције:

- неутрализација негативних ефеката рубне локације локалне заједнице/региона унутар једне државе;
- усаглашавање политика и циљева развоја између суседних региона раздвојених државним границама, чије спровођење зависи од политика и понашања

67 Погледајте линк *http://www.minpolj.gov.rs/ipard-program-2014-2020/*

68 Погледајте линк *https://www.mei.gov.rs/src/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/prekogranicna-i-transnacionalna-saradnja/*

актера с обе стране границе (нпр. одбрана од поплава, заштита локалних вода и еко-система, саобраћај и сл.);
- нормализација односа између друштава и држава бивше СФРЈ после ратних и политичких сукобљавања током 90-их и неутрализација негативних ефеката настанка нових држава (као што су, на пример, прекидање привредних, културних и других веза или њихово претварање из националних у међународне) на локални развој.

Програми прекограничне и транснационалне сарадње спроводе се у виду јавног конкурса или тзв. грант шема, у зависности од програма пројеката којима се финансирају мали инфраструктурни прекогранични пројекти, набавка опреме, пројекти економске сарадње, као и активности везане за заштиту животне средине, туризам, култура, пољопривреда, образовање, истраживање и развој, запошљавање, институционална сарадња итд.




Кроз више од 800 пројеката прекограничне сарадње ЕУ је подржала регионалну сарадњу и процес помирења у пограничним заједницама (у предиоду од 2004. до 2016. године више од 220 милиона евра, са 90% апсорпције). У ИПА II – Програми се реализују са државама чланицама: Мађарска, Румунија, Бугарска и Хрватска и Програми са ИПА државама: БиХ и Црна Гора и Северна Македонија, са 260 милиона евра предвиђено за ове програме. Корисници су, између осталих, и локална и регионална администрација, јавне установе и предузећа.

Приоритети свих програма за период 2014–2020. године су били: Запошљавање, Животна средина и управљање ризицима, Саобраћај, Туризам, култура и природно наслеђе, Млади и образовање, Локално и регионално управљање, Конкурентност привреде, Иновације.

**Дунавски транснационални програм**[69] је инструмент финансирања Европске територијалне сарадње (ЕТЦ), односно Интеррег. ЕТЦ је један од циљева кохезионе политике Европске уније и пружа оквир за спровођење заједничких акција и размене политика између националних, регионалних и локалних актера из различитих држава чланица. Дунавски транснационални програм (ДТП) промовише економску, социјалну и територијалну кохезију у Дунавском региону кроз интеграцију политика у одабраним областима. Да би се постигао већи степен територијалне интеграције веома хетерогеног Дунавског региона, програм транснационалне сарадње делује као покретач политике и пионир у решавању заједничких изазова и потреба у одређеним пољима политике, где се очекује да транснационална сарадња донесе опипљиве резултате.

69 Погледајте линк *http://www.interreg-danube.eu/*

У Дунавском програму учествује 9 земаља ЕУ (Аустрија, Бугарска, Хрватска, Чешка, Немачка – Баден-Виртемберг и Баварска, Мађарска, Румунија, Словачка, Словенија) и 5 земаља које нису чланице ЕУ (Босна и Херцеговина, Молдавија, Црна Гора, Србија, Украјина – четири провинције.

Финансира пројекте за развој и практичну примену оквира политике, алата и услуга и конкретна мала пилот-улагања. Траже се снажне комплементарности са широм стратегијом ЕУ за Дунавски регион (ЕУСДР). Укупан програмски буџет је 274.578.077 евра. Корисници пројеката финансираних из Програма могу бити локална, регионална, национална јавна тела/тела регулисана јавним правом, међународне организације и приватна тела (укључујући приватна предузећа из земаља ЕУ из програмског подручја) која имају правни субјективитет.

Локалне самоуправе сем коришћења средстава претприступне помоћи, могу да учествују и у ***ПРОГРАМИМА Европске уније***[70] **чија је сврха да подрже државе чланице и кандидате у спровођењу унутрашње политике ЕУ у различитим областима,** од пољопривреде до образовања и културе, од заштите потрошача до конкуренције, од животне средине, енергетике и транспорта до трговине. Програми ЕУ се финансирају бесповратним средствима из буџета ЕУ, па се такође планирају у оквиру буџетског циклуса ЕУ у трајању од седам година. **Већина програма ЕУ је отворена и државама Западног Балкана под истим условима који важе за државе чланице ЕУ** (програму се приступа потписивањем одговарајућег споразума и плаћа се одређени допринос за учешће у програму тзв. улазна карта). Србији је у овом тренутку доступно 12 ЕУ програма.

**Учешће у програмима ЕУ остварује се пријављивањем на отворене позиве за достављање пројектних предлога (тзв. грант шеме)**. Корисници су државне институције, МСП, ЈЛС, ОЦД, итд. Пројекти су намењени спровођењу политика ЕУ и обично захтевају учешће више партнера из више држава, чланица програма, као и суфинансирање пројеката од стране подносиоца пројектних предлога. Њима управља ЕУ[71], што значи да је за сваки програм надлежан одређени директорат Европске комисије или Извршна агенција. На расписане позиве за сваки од програма Уније аплицира се директним одласком на интернет презентацију конкретног програма.

За локалне самоуправе у Републици Србији од посебног значаја у периоду 2010–2020. јесу следећи Програми ЕУ: **Европа за грађане и грађанке** (програм у којем су ЈЛС остариле далеко најинтензивније учешће у претходној перспективи), **Програм за запошљавање и социјалне иновације, Хоризонт 2020, Европски програм за мала и средња предузећа, Европски здравствени програм**, **Креативна Европа и Еразмус плус.**

---

70 Уз подршку пројекта „Подршка учествовању у ЕУ програмима" отворена је платформа за учење на којој се могу пронаћи информације и линкови о ЕУ програмима доступним Републици Србији. Платформа се налази на линку *http://eu-programmes.euinfo.rs/*

71 Осим за програм Еразмус+, којим управља Национална агенција у свакој од земаља чланица ЕУ односно земаља кандидата.

# V ПОЛОЖАЈ И УЛОГА ЗАПОСЛЕНОГ НА ПОСЛОВИМА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА У ОРГАНИМА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

**Закон о локалној самоуправи**[72] је у члану 13. став 6. прописао да јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете, у складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије. Ова одредба експлицитно прописује обавезу како централних власти, тако и ЈЛС да перманентно раде на развоју својих административних капацитета у праћењу европских интеграција.

Развој административних капацитета, по природи ствари подразумева и развој и јачање финансијских капацитета у ЈЛС за обављање овог посла. У складу с тим, СКГО је развио **модел *Правилника о организацији и систематизацији радних места у градским, општинским управама***[73] и предвидео обављање *послова европских интеграција у оквиру Одељења за привреду и локално-економски развој, у звању саветника.* Предвиђен опис послова овог радног места је да, поред координације и организације активности у циљу промоције вредности и принципа функционисања ЕУ, информише руководство општине – града о ЕУ програмима и току преговора за приступање ЕУ. Даље, највећи део предложеног описа послова се односи на пројектне активности у коришћењу програма и фондова коју су доступни ЈЛС. Овако предложен опис послова овог радног места је, ипак, уско постављен у односу на послове које би требало да обавља запослени на ЕУ пословима које се проширују како напредује процес европских интеграција. Пројектне активности и коришћење ЕУ фондова и програма представљају само један сегмент у процесу европских интеграција. Овакав замишљен опис послова би више одговарао запосленом у пројектним одељењима, него како је то постављено у овом моделу за позицију саветника за ЕУ послове. У даљем тексту анализираћемо Упитник који је

72 Погледајте линк *https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnoj_samoupravi.html*
73 Погледајте линк *http://www.skgo.org/modeli-akata?page=25*

припремила Служба за европске интеграције и међународну сарадњу СКГО са намером да се дође до одговора колики је број ЈЛС систематизовао место ЕУ саветника, у ком организационом облику и с којим описом послова.

**ПРЕПОРУКА 2.**

У тексту овог Приручника је већ констатована чињеница да се око 2/3 прописа ЕУ примењује и утиче на локални и регионални ниво унутар ЕУ. Наведене су и области које покривају директну примену прописа ЕУ, па је неопходно истаћи потребу за ревидирањем предложеног описа послова саветника за ЕУ послове. У том смислу потребно је ставити већи акценат на праћење и информисање руководства ЈЛС о току и фази преговора са ЕУ од значаја за ЈЛС, као и о политичким активностима националних власти у области ЕИ, координацији активности, комуникацији и сарадњи са службеницима задуженим за праћење ЕУ политика у организационим деловима градске/општинске управе. Пре свега се мисли на запослене на пословима јавних набавки, јер се ЕУ прописи који регулишу питање јавних набавки директно примењује на нивоу ЈЛС, односно директно ће се примењивати у нашем случају када постанемо пуноправна чланица ЕУ. Ово се такође односи на прописе који регулишу заштиту животне средине, питања коришћења електричне и других видова енергије, коришћење пијаће воде, управљање отпадом и отпадним водама итд. Због тога је неопходно да се унутар ЈЛС створи тзв. **унутрашња ЕУ мрежа, тј. мрежа запослених** на горе поменутим пословима, а који би били задужени за праћење ових политика на нивоу ЕУ и току преговора из ових области, али и да непосредно учествују у преговарачкој структури у вези с овим областима. У практичном смислу то би значило да се у опису послова ових службеника, поред постојећих придода и праћење ЕУ политика и прописа у наведеним областима. Оваква организација ЕУ активности је логична, јер саветник за ЕУ послове не може бити стручан и компетентан за све набројане области, већ би његова улога била искључиво координативна, односно прикупљао би све релевантне информације и о томе информисао руководство ЈЛС. Такође, саветник за ЕУ послове би требало да обавља и послове комуникације и сарадње са структурама СКГО за учествовање и праћење преговора са ЕУ, учешће у припреми, организацији и спровођењу програма обуке о питањима у вези са ЕУ, ЕУ фондовима и програмима доступним ЈЛС, сарадња са централним институцијама задуженим за европске интеграције.

# 1. АНАЛИЗА СТАЊА УЧЕШЋА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

У циљу израде овог Приручника, експертски тим СКГО је сачинио *Упитник* с циљем сагледавања постојећег стања учешћа ЈЛС у процесу европских интеграција, нивоа припремљености запослених који су распоређени на пословима европских интеграција, као и процене потреба за даљом едукацијом, усавршавањем и унапређењем компетенција за ефикасно обављање овог посла. Такође, Упитник је имао за циљ да идентификује број градова и општина које су систематизовале радно место за послове европских интеграција у оквиру градске/општинске управе, а у складу са СКГО моделом *Правилника о разврставању, организацији и систематизацији радних места у градским/општинским управама*[74], а све у складу са чланом 13 став 6 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС", бр. 129/7, 83/14, 101/16 и 47/18). Даље, намера је била да се кроз овај Упитник стекне увид и јаснија слика о схватању и разумевању запослених на наведеним пословима о њиховој улози и задацима на пословима европских интеграција унутар управа града/општине, постојеће линије комуникације (са другим градовима и општинама унутар и ван земље, СКГО, као и међународним организацијама од значаја за ЈЛС). СКГО је послала Упитник свим ЈЛС. Одговоре на послати Упитник од 168 градова и општина дало је укупно 48.[75]

1. На питање да ли је у градској/општинској управи постоји систематизовано радно место за послове европских интеграција од укупно 48 одговора само 7 је било потврдно, а чак 41 негативно. Дакле, веома мали број ЈЛС је систематизовало радно место саветника за ЕУ послове.
2. На питање где и у ком организационом облику је место систематизовано, у ком звању и да ли је попуњено, добијено је свега 15 одговора. Највећи број одговора нагласио је да је радно место систематизовано у Одељењу за привреду и локални економски развој или у Канцеларији за локални економски развој.
3. На питање да се наведу разлози због којих радно место није систематизовано и да се наведе мишљење да ли ће исто бити систематизовано у догледној будућности добијено је 40 одговора. Највећи број одговора наглашава недостатак кадровских потенцијала, немогућност новог запошљавања услед

74 *http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1667/modeli-pravilnika-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta-i-nacrt-kadrovskog-plana-u-gradskoj-i-opstinskoj-upravi-strucnim-sluzbama-i-posebnim-organizacijama*

75 Одговори су дати од стране општина које имају систематизовану позицију саветника за ЕУ послове, али и од оних ЈЛС које немају систематизовано или попуњено ово радно место, али чији службеници између осталих, обављају фактички и ову врсту послова.

још увек постојеће забране запошљавања, да су послови од значаја за европске интеграције већ придодата постојећим радним местима, а такође, у више одговора је изражено да постоји спремност, односно да се планира систематизовање овог радног места.

4. На питање да ли је систематизовано радно место адекватно позиционирано у оквиру градске/општинске управе добијен је 31 одговор. Да је адекватно позиционирано одговорило је 9 испитаника, а 22 испитаника је дало негативан одговор.
5. На питање да се наведе организациони облик у ком би требало позиционирати ово радно место одговор је дало 27 испитаника. Највећи број испитаника је мишљења да би радно место требало систематизовати у Одељењу или Канцеларији за локални економски развој. Помињу се, али врло спорадично и Одељења за опште и скупштинске послове, служби задуженој за људске ресурсе.
6. На питање да ли су опис послова као и потребне компетенције добро дефинисане у оквиру правилника о систематизацији добијено је укупно 40 одговора. Са позитивним ставом сагласно је 19 испитаника, а није сагласно 21. Код овог питања су одговори врло подељени. Скоро половина испитаника сматра да су опис послова и компетенције добро постављене, а друга половина, незнатно већа има сасвим опречно мишљење, односно негативан став.
7. На питања о адекватности односно неадекватности описа послова добијена су 22 одговора. На оба питања дати су контрадикторни одговори. Углавном се наглашава да место није систематизовано. На оба питања, позитивно или негативно одређење према опису послова очекивао се одговор оних испитаника у чијим ЈЛС је систематизовано радно место. Одговор је уследио и од оних испитаника који су се изјаснили да у њиховим ЈЛС радно место за ЕУ послове није систематизовано, што наводи на закључак да испитаници нису најбоље разумели питање или сврху упитника.
8. Када је реч о питању описа квалитета линије комуникације добијено је 20 одговора и то углавном афирмативних.
9. Међутим, у одговору на питање да ли сматрате да је линија комуникације коју сте описали адекватна и да омогућава професионално обављање послова радног места службеника за ЕУ послове добијен је 31 одговор. Позитивно се изјаснило 8 испитаника, а негативно 23. Одговори на ово питање су у контрадикторности са одговором на претходно питање.
10. На питање да се образложе претходни одговори добијена су 24 одговора. Највећи број одговора поново наводи да радно место није систематизовано, а мањи број да се линија комуникације мора даље развијати и јачати.
11. На питање да ли постоји линија комуникација службеника за ЕУ послове ЈЛС са истим службеницима других ЈЛС у земљи и иностранству добијено је 37 одговора од чега је позитивних било 9, а негативних 28.
12. На питање да се опише опис комуникације са другим службеницима ЈЛС нису добијени детаљни одговори већ само констатација да комуникација постоји, без описа како се она одвија, на које теме и слично.

13. На питање да ли постоји линија комуникације службеника за ЕУ послове са европским институцијама и организацијама, односно са грађанима и организација цивилног друштва у земљи и иностранству дато је укупно 35 одговора. Позитивно је одговорило 8 испитаника, а 27 негативно.
14. На питање да се укратко опише ова линија комуникације добијено је 14 одговора. У одговорима углавном стоји да линија комуникације са грађанима иде посредством разних удружења грађана, да постоји линија комуникације са организацијама цивилног друштва, као и са службеницима из суседних општина. Свега два испитаника су навела да су комуницирали са међународним организацијама.
15. На питање да се оцени линија комуникације са СКГО добијено је 47 одговора. Највећи број врло позитивно оцењује квалитет комуникације са СКГО.
16. На питање да ли постоји линија комуникације радног места са институцијама на државном и покрајинском нивоу који су задужени за процес европских интеграција добијена су 42 одговора. Позитивно се изјаснило 25 испитаника, а негативно 17. Углавном се наведени Министарство за европске интеграције, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, СКГО, НАЛЕД, Покрајински секретаријати, развојне агенције, Фонд европски послови итд.
17. На питање да ли су за обављање послова службеника за ЕУ послове потребна додатна знања у виду обука и вештина од 42 одговора чак 39 је одговорило потврдно, а само 3 су сматрала да им иста нису потребна.
18. На питање које врсте додатних обука и вештина сматрају потребним одговорило је 34 испитаника. Наводе се кохезиони и структурни фондови, ЕУ директиве, политика региона и градова у ЕУ, унапређење знања и информација о могућностима коришћења ЕУ фондова, познавање прописа и процедура које се примењују у ЕУ, писање пројеката, праћење реформи у области владавине права, улога ЈЛС у процесу придруживања, секторске политике ЕУ, финансирање пројеката, сет обука са улогом и обавезама саветника за ЕУ послове, упознавање са конкретним програмима подршке и могућностима укључивања у исте, упознавање са процедурама у спровођењу европских пројеката и иницијатива, умрежавање кроз комуникацију са надлежним националним и покрајинским институцијама и другим локалним самоуправама, вештине комуникација – писане и вербалне, додатна усавршавања по питању формалног језика комуникације са европским институцијама.
19. На питање да ли ЈЛС организује обуке за стручно усавршавање за обављање послова из описа послова службеника за ЕУ послове добијено је 44 одговора и то 4 позитивна и 40 негативних. Ово указује да се у ЈЛС ретко организују обуке које за тему имају европске интеграције.

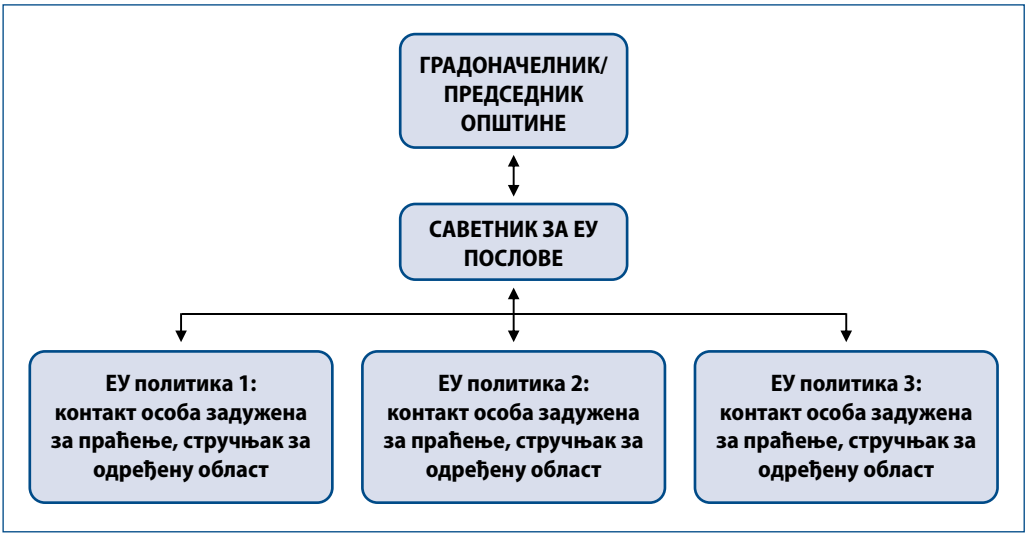
## 1.2. Место, улога и задаци запослених на пословима европских интеграција у јединицама локалне самоуправе

Основна претпоставка за успешно и ефикасно обављање послова саветника за ЕУ послове је његово адекватно позиционирање у структури јединице локалне самоуправе. Адекватно позиционирање дословце значи да он има директну комуникацију и линију одговорности према доносиоцима одлука, односно према градоначелнику/председнику општине, начелнику општинске/градске управе. Један од најпожељнијих модела позиционирања било би у саветничком звању у одељењу при кабинету градоначелника/председника општине. Међутим, у постојећем СКГО Моделу Правилника о организацији и систематизацији радних места, радно место саветника за ЕУ послове је систематизовано у Одељењу за локални економски развој или при Канцеларији за локални економски развој.

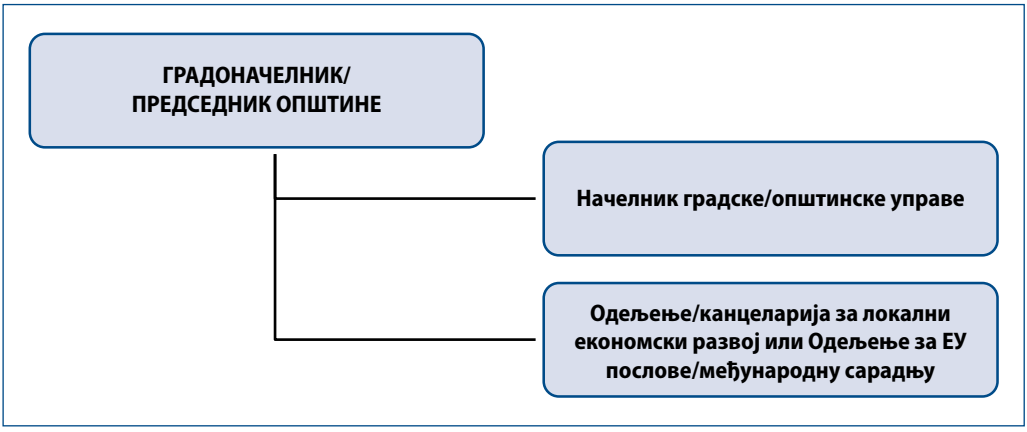
Искуства других земаља, на пример Краљевине Шведске и СР Немачке (искуство града Мајнхајма) показује да позиција саветника за обављање ЕУ послова не треба да буде у централизованој форми. Другим речима, **децентрализован приступ за обављање ЕУ послова** односно садејство и сарадња са комплетном структуром градске/општинске управе једино може имати смисла за успешно обављање ових активности. Оваква децентрализована форма обављања ЕУ послова је једино и логично решење, јер нереално је очекивати да то или та лица буду едукована за уско специјализоване области праћења ЕУ политика. У практичном смислу то значи да у свакој градској/општинској управи, у оним деловима управе (одељењу, секретаријаату, управи) чије надлежности покривају поједина поглавља за преговоре о чланству у ЕУ буде одређен по један постојећи локални службеник, стручњак, задужен за одређену област праћење политика ЕУ (јавне набавке, заштита животне средине, урбанизам, финансије итд.). Ови службеници би чинили **унутрашњу мрежу** за обављање активности на ЕУ пословима. Између ових службеника и саветника ЕУ послове би требало да постоји јасно дефинисан канал комуникације, информисања и линија одговорности. То у практичном смислу значи да о резултатима праћења ЕУ политика извештавају саветника за ЕУ послове и заједно у координацији с њим информишу руководство ЈЛС. (Погледајте слику 1.)

Нереално је очекивати да с обзиром на кадровске и финансијске капацитете свака ЈЛС има потребне услове за позиционирање места саветника за ЕУ послове, а поготово стручњаке за поједине ЕУ политике од значаја за ЈЛС. Имајући ово у виду, потребно је размислити о **могућности удруживања градова и општина,** кроз механизам међуопштинских споразума, као вид сарадње и добровољног удруживања ресурса ради обављања послова од заједничког интереса. Закон о локалној самоуправи (ЗЛС) („Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016 и 47/2018) у члану 13 прописује да *„Јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, у складу*

*са законом и статутом. 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 с Уставом и законом*". Овим механизмом би се на јасан начин дефинисало како ће се и на који начин обављати посао на ЕУ питањима за пружање услуга у корист општине коју покрива, а нарочито: *подручје деловања, линија одговорности и комуникација, начин извештавања, финансирања и сл.* Важно је рећи да форма сарадње наших ЈЛС кроз међуопштинске споразуме још увек није заживела на задовољавајући начин посебно имајући у виду да постоји јасан законски основ у ЗЛС.



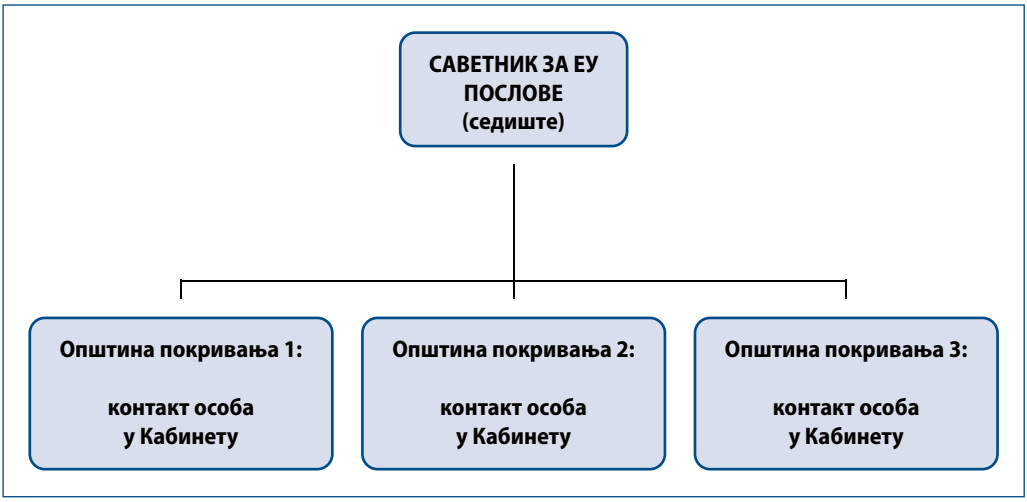

**Слика 1.** Организациона структура у оквиру града/општине




**Слика 2.** Организациона структура у оквиру градске/општинске управе

У оним ЈЛС које немају систематизовано место саветника за ЕУ послове и за чије потребе, у складу са међуопштинским споразумом, услугу обављања посла

саветника за ЕУ послове врши други град/општина, требало би одредити једног службеника као лице за контакт. Пожељно би било да то лице буде из Кабинета председника општине. Квалификације контакт особе, опис посла, линија одговорности, вид и канал комуникације би требало да буде детаљно разрађен међуопштинским споразумом (Слика 3.).




**Слика 3.** Организациона структура више општина које покрива једна ЈЛС

### *1.2.1. Линија комуникације запослених на пословима европских интеграција у јединицама локалне самоуправе*

Један од најважнијих услова за успешно обављање ЕУ послова је јасно постављена линија одговорности и комуникације. Када је реч о линији комуникације, њу можемо поделити у две групе:

**I Прва група је тзв. унутрашња линија** и она се може посматрати у две варијанте институционалног позиционирања саветника за ЕУ послове у структури ЈЛС:

1. **Саветник за ЕУ послове за једну ЈЛС:**
   а) Први правац је двосмерна комуникација између саветника за ЕУ послове и градоначелника/председника општине у варијанти када је он позициониран при кабинету.
   б) Други правац је у оквиру позиционирања саветника за ЕУ послове у општинској/градској управи, а то је двосмерна линија комуникације између саветника за ЕУ послове, градоначелника/председника општине и начелника организационог дела градске/општинске управе у којој је он позициониран.
   в) Трећи правац је двосмерна комуникација која, у оба претходно наведена случаја, треба да постоји и између саветника за ЕУ послове и службеника у организационим јединицама (управе, службе, одељења и сл.) стручњака који су задужени за праћење одређених области ЕУ политика.

Линија комуникације треба да буде директна, а начин одвијања кроз билатералне сусрете, редовне недељне, месечне састанке и редовно недељно, месечно извештавање.

2. **Саветник за ЕУ послове за више ЈЛС**: када је у питању опција у којем саветник за ЕУ послове обавља посао за више ЈЛС, у општинама које немају саветника за ЕУ послове у ужем смислу, комуникација треба да буде двосмерна у односу на контакт особу у кабинету председника општине. Комуникација би се одвијала у виду редовних састанака са контакт особама, као и у виду редовног извештавања председника општине.

**II Друга група је тзв. спољна линија комуникације.** Она је иста за обе опције саветника за ЕУ послове у структури ЈЛС и такође се може поделити у три правца:

а) Први правац би била линија комуникације која је двосмерна и води *ка СКГО* – Служби за европске интеграције и међународну сарадњу. О начину сарадње и комуникације са СКГО детаљније ће бити речи у даљем тексту.

б) Други правац је комуникација према *централним и покрајинским органима власти*, као што су Министарство за европске интеграције, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство спољних послова (са ДКП у ЕУ и земљама чланицама), друга релевантна министарства, Покрајински секретаријат за међурегионални развој, међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Покрајинском Фонду за европске послове, Центром за европске интеграције Привредне коморе Србије и другим релевантним институцијама. Што се тиче начина комуникације са централним институцијама, она би се требало одвијати кроз форму редовних састанака, извештавања, а наравно све у функцији информисања, али и лобирања за интересе ЈЛС у процесу ЕИ.

в) Трећи правац спољне комуникације треба да буде усмерен ка *организацијама цивилног друштва (ОЦД)* које се баве процесом ЕИ, као и са *медијима*. Под тим се подразумева комуникација са *Европским покретом у Србији*, једном од најстаријих организација у Србији, основане 1992. године, која се између осталог залаже за модерну и демократску Србију као део Европе[76]; *Центром за европске политике (ЦЕП)*[77], као независном истраживачком организацијом (*think-tank*) која снажно утиче на креирање јавних политика у Србији. ЦЕП проналази и предлаже најбоље начине за унапређење јавних политика, које су засноване на истраживању и темељном познавању јавне управе. ЦЕП усмерава креирање јавних политика ка достизању европских вредности и дугорочних користи од чланства у ЕУ; *Националним Конвентом о ЕУ*, платформом цивилног друштва која заступа интересе грађана и грађанки у процесу ЕИ. Национални Конвент о ЕУ[78] је савез удружења настао са циљем

76 Погледајте *www.emins.org*

77 Погледајте *https://cep.org.rs/*

78 Погледајте *https://www.eukonvent.org/o-nama*

да одржава и унапређује дијалог између представника државне администрације, политичких партија, невладиних организација, стручњака, привреде, синдиката и професионалних организација о приступању Србије Европској унији. ЕУ конвент прати, анализира и оцењује напредак у процесу приступања. Заједно са више од 750 организација чланица представља највећу организовану подршку интеграцији Србије у Европску унију; *Београдском отвореном школом*[79], која доприноси развоју људских ресурса, појединаца кроз образовне програме, обуке, информисање, саветовање и студијске посете; *Коалицијом 27*[80], (која се бави праћењем Поглавља 27 – Животна средина). Коалиција седам организација цивилног друштва *ПреУговор*[81] који се бави праћењем и надгледањем спровођења политика (Поглавље 23 - Правосуђе и основна права и Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност); *Војвођанска иницијатива за ЕУ*[82], која је формирана 2016. године од стране организација цивилног друштва у АП Војводини са циљем да се артикулишу интереси грађана ове покрајине у процесу придруживања Србије Европској унији; *Црта*[83], која се бави креирањем предлога јавних политика, заступањем принципа одговорног понашања власти и државних институција и едукацијом грађана о њиховим политичким правима. Залаже се за успостављање владавине права и развој демократског дијалога. Од 2016. године бави се посматрањем избора на националном и локалном нивоу; *Београдски фонд за политичку изузетност*[84] који од свог оснивања 2003. године доприноси демократској трансформацији и европској интеграцији региона Југоисточне Европе и слично.

г) Четврти правац спољне комуникације треба да буде усмерен ка *ЕУ институцијама и организацијама које делују на ЕУ нивоу, као и представништвима ЈЛС из Србије у ЕУ*. Ту пре свега мислимо на асоцијације локалних самоуправа земаља региона и Европе, НАЛАС, CEMR, КОР, АЛДА, ЕК и друге организације и институције у међународној заједници које су од значаја за ЈЛС (овде се мисли на све организације представљене у поглављу III).

д) Пети правац спољне комуникације треба да се усмери на *грађане*.

Грађани и побољшање њиховог животног стандарда, окружења и услова у којима живе, јесу циљеви процеса приступања. Они су такође и учесници овог процеса, јер је немогуће спровести реформе без широке подршке и разумевања од стране грађана шта је то што чини суштину тих реформи. Информисање грађана и позитивне поруке које шаљу градоначелници и председници општина су сигуран начин да се грађани заинтересују и мотивишу за процес ЕУ интеграција, а што онда доноси легитимност овом

79 Погледајте *http://www.bos.rs/ciljevi.html*
80 Погледајте *https://www.koalicija27.org/o-koaliciji-27/*
81 Погледајте *http://www.preugovor.org/rs/Naslovna*
82 Погледајте *http://www.vieu.org.rs/*
83 Погледајте *https://crta.rs/o-nama*
84 Погледајте *https://bfpe.org/nasa-organizacija/*

процесу и лакше усвајање европских вредности у локалним заједницама. Грађани су ти који одлучују о томе да ли ће земља бити чланица ЕУ и зато је неопходно да су грађани током овог процеса свесни шта чланство у ЕУ заиста подразумева, које су користи, али и обавезе за земљу које из чланства проистичу. Одговорност за информисање грађана о последицама чланства у ЕУ, као и о правним, економским и друштвеним ефектима који из тога проистичу је такође на локалном нивоу. Одлука о чланству у ЕУ мора имати пуну подршку грађанства, а обезбеђивање ове подршке и легитимитета је у највећој мери на локалној самоуправи. Упоредна искуства говоре да никада није превише рано да се започне са припремама локалне самоуправе за преузимање обавеза из процеса приступања.

### *1.2.2. Обуке за запослене на пословима европских интеграција у ЈЛС*

Запосленима који раде на пословима европских интеграције у ЈЛС, на располагању су различити облици едукација. Један облик је кроз **програме стручног усавршавања**[85] који подразумева сертификацију обучених полазника. Национална академија за јавну управу је централна институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије, са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих. Постоји неколико програма обуке запослених у ЈЛС. Општи програм обуке спроводи се ради подизања нивоа знања и вештина за обављање послова ЈЛС, у складу са утврђеним потребама. Овај програм обуке обухвата: 1) Уводни програм обуке запослених у ЈЛС и 2) Програм континуираног стручног усавршавања у ЈЛС који чине: Општи програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС и Секторски програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС. СКГО је акредитовани реализатор програма стручног усавршавања.

У децембру 2019. године, Влада Републике Србије је усвојила програм стручног усавршавања за 2020. годину. Општи програм обуке запослених у ЈЛС за 2020. годину обухвата Уводни програм обуке и Програм континуираног стручног усавршавања у ЈЛС. Уводни програм садржи следеће тематске целине које могу бити интересантне за запослене на пословима ЕУ интеграција: Основи система ЕУ, а Општи програм континуираног стручног усавршавања садржи поглавље Европска интеграција посебним обукама на теме: Увод у ЕУ, примена Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), право Европске уније, Политике ЕУ, кохезиона политика ЕУ увод, кохезиона политика ЕУ – планирање и програмирање. Секторски програм садржи целину Управљање пројектима: Управљање пројектним циклусом и извори финансирања пројеката, Припрема предлога пројеката по процедурама ЕУ, Спровођење пројеката у складу са процедурама ЕУ, Спровођење набавки у оквиру пројеката по ПРАГ процедурама и Закону о јавним набавкама, Припрема и спровођење инфраструктурних пројеката по

85 Погледајте линк *https://www.napa.gov.rs/tekst/49/godisnji-programi-obuka-naju.php*

правилима ЕУ, Повезивање локалних заједница кроз међународне пројекте – Програм Европа за грађане и грађанке. У децембру 2020. године, Влада ће усвојити нови Програм обуке запослених у ЈЛС за 2021. годину.

Ипак, запослени у ЈЛС на пословима ЕУ интеграција могу се обучавати и путем других облика едукације, **неформалних, неакредитованих обука које спроводи цивилни сектор или приватне организације, или СКГО**.

Такође, један од битних облика едукације је програма **Таекс** (*TAIEX*), инструмента Европске уније (ЕУ) за техничку помоћ и размену информација који пружа краткорочну, експертску подршку администрацијама централних власти партнерских држава у погледу разумевања, приближавања, апроксимације, транспозиције, имплементације и примене законодавства, политика и стандарда Европске уније. Помоћ је доступна кроз експертске мисије (експерти из држава чланица пружају савете у погледу усвајања и примене ЕУ законодавства), студијске посете (представници државе корисника учествују у посети у некој од држава чланица ЕУ) и семинаре и радионице (када експерти из држава чланица ЕУ представљају одређене области ЕУ законодавства и приближавају правна питања већем броју учесника). СКГО је одређена од стране Таекс Одељења Генералног директората за проширење Европске комисије као локални ко-организатор активности у Републици Србији за јединице локалне самоуправе.

### *1.2.3. Мрежа СКГО саветника за ЕУ послове*

Успостављање мреже саветника СКГО за ЕУ послове представља један од начина за оснаживање улоге и значаја овог института у систему ЈЛС у Србији. Мрежа саветника за ЕУ послове представља неопходан вид њихове међусобне комуникације, сарадње кроз размену информација, идеја, договарање заједничких активности, заједничког наступа на домаћој и међународној сцени. Мрежу саветника за ЕУ послове би требало да чине сви службеници који се баве ЕУ питањима, а њихове активности би требало повезати и координирати заједно са мрежама стручњака СКГО. Координацију активности ове мреже би требало да обавља Служба за ЕИ и МС СКГО, у којој би требало да постоји једна особа (координатор мреже) задужена за обављање ових активности. СКГО би по угледу на функционисање мреже својих повереника организовала редовне скупове мрежа, на којима би се разматрала најважнија питања од значаја за њихов рад. Активностима Мреже би требало посветити пажњу у каналима комуникације СКГО попут веб-сајта, електронског билтена ЕУ новости, итд.

# VI УЛОГА СКГО У ПРОЦЕСУ УСПОСТАВЉАЊА И ИЗГРАДЊЕ МЕХАНИЗМА ЗА ЕУ ПОСЛОВЕ

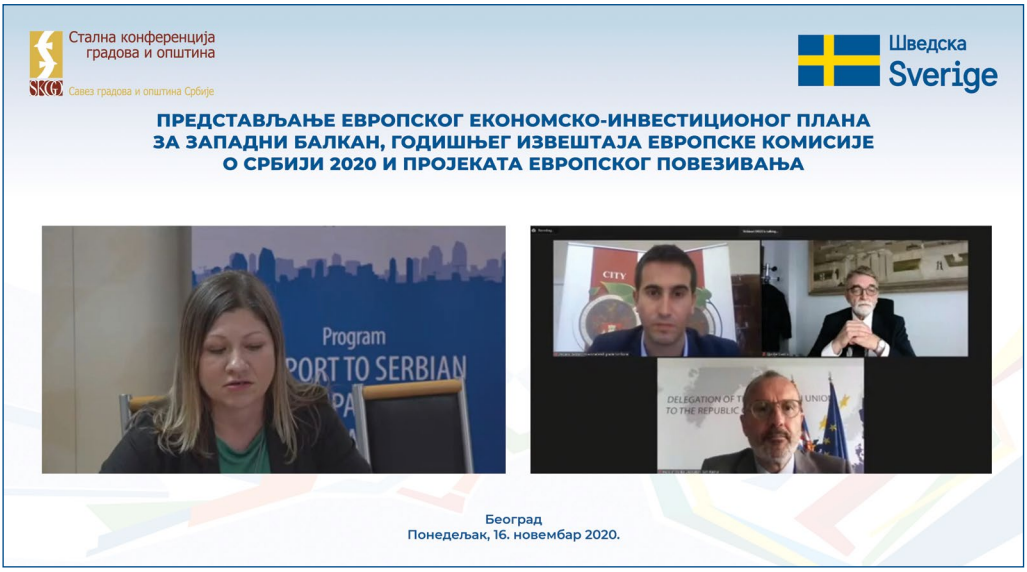
Као репрезентативна асоцијација ЈЛС у Србији, Стална конференција градова и општина[86] има важну улогу у изградњи капацитета ЈЛС за процес ЕИ, у представљању и заступању њених интереса у овом процесу, пред покрајинским и централним органима власти, као и у односу на европске институције и организације важне за локални ниво. Од тога како СКГО дефинише политику и свој правац деловања у овом процесу, зависиће степен и значај укључивања ЈЛС у истом.

*Мисија СКГО* је да заступа интересе, пружа високо квалитетне услуге и подржава развој и унапређење самоуправе, кроз заједничко деловање чланства у складу са европским стандардима.

*Стратешки план СКГО за период 2018-2021* указује на то да се рад СКГО заснива на начелу европске оријентације и примене европских вредности, те да се СКГО залаже за примену европских стандарда, поштовање европских вредности у локалним заједницама и унапређење положаја и улоге локалне самоуправе у процесу европске интеграције Србије. Стратешки план такође утврђује да ће и у наредном периоду СКГО подржавати имплементацију европских стандарда у раду локалне самоуправе у Србији, изградњу локалних капацитета за њихову примену и развој партнерстава и размену искустава и знања градова и општина Србије са институцијама, организацијама и локалним властима из Европе.

Кључну комуникацију у области европских интеграција градови и општине остварују са *Службом за европске интеграције и међународну сарадњу*, али велики део активности у овој области спроводе и друге организационе јединице попут програмских сектора (Сектор за урбани развој, животну средину и комуналне делатности, Сектор за плански систем и јавне финансије, Сектор за систем локалне самоуправе, Сектор за друштвени развој и Сектор за економски развој) и служби (Служба за припрему и спровођење пројеката).

86 Погледајте линк *http://www.skgo.org/*




СКГО има неколико *улоīа* у процесу европских интеграција:

1. **Заступање интереса градова и општина у односу на европске институције, организације, мреже и друге актере на европском (регионалном) нивоу**

   Национална асоцијација заступа потребе и интересе ЈЛС у односу на различите актере на међународном, европском и регионалном плану у оквиру мултилатералне и билатералне сарадње, бивајући директан канал комуникације са појединим телима ЕУ попут Комитета региона (посматрачки статус, овлашћени предлагач дела делегације у ЗКО Комитета региона) или чак генералних директората Европске комисије, као и Делегације ЕУ у Србији са којом је сарадња дугогодишња, нарочито у смислу имплементације програма и пројеката намењених ЛС.

   СКГО такође заступа интересе ЈЛС у европским организацијама и мрежама, попут Конгреса локалних и регионалних власти (овлашћени предлагач дела националне делегације, обавља послове Секретаријата), Савета европских општина и региона (именује делегацију у Политичком комитету и чланове радних структура) и сл. омогућавајући локалној самоуправи да буде препозната и консултована у њиховом раду.

   СКГО сарађује са партнерским асоцијацијама ЛС у ЕУ земљама и њиховим представништвима у Бриселу, а такође повезује градове и општине Србије са градовима и општинама из ЕУ, кроз братимљење, пројектна партнерства и друге облике билатералне сарадње.

2. **Заступање интереса градова и општина у процесу приступања Србије у ЕУ**

   Ова улога се огледа у учешћу СКГО у припреми предлога политика и прописа на националном нивоу у поступку хармонизације са правним тековинама ЕУ које спроводи национални ниво, а нарочито у погледу

брже децентрализације и реформе систем локалне самоуправе, у складу са њеним потребама, имајући у виду европске стандарде, критеријуме и примере. СКГО улога је нарочито важна у облику учешћа у процесу приступних преговора, односно у раду преговарачких група (за сада је то учешће у 3 преговарачке групе) у којима се представља тренутно стање и заступају интереси и потребе локалног нивоа и заокружене препоруке за унапређење, који треба да буду уважени приликом креирања преговарачке позиције државе у односу на ЕУ. Такође, СКГО заступа интересе и ставове ЈЛС у процесу планирања, програмирања и надзора над коришћењем ИПА средстава ЕУ (учешће у радним групама за програмирање и надзорним одборима за мониторинг спровођења националне ИПА, као и програма прекограничне сарадње, односно ИПАРД програма).

У односу ка националном нивоу, СКГО констатно заступа идеју инклузивног, транспарентног и партиципативног процеса ЕУ интеграција и преговарачког процеса, у којем све релевантне стране морају имати своје место и бити консултоване, а посебно наглашава важност примене принципа партнерства између свих нивоа власти, који је важна одлика овог процеса.

3. **Подршка изградњи капацитета градова и општина за примену правних тековина ЕУ и ефикасну употребу ЕУ фондова и програма ЕУ**

   У оквиру ове улоге, СКГО пружа подршку јачању знања и вештина запослених и функционера у области примене правних тековина ЕУ и уопште ЕУ интеграција (упознавање са и праћење прописа, институција и политика ЕУ, ефеката примене ЕУ стандарда на ЈЛС, процедура ЕУ, ЕУ фондовима и програмима ЕУ; припрему и спровођење пројеката ЕУ), кроз обуке (нарочито кроз реализацију програма стручног усавршавања), саветодовне услуге, кроз припрему модела аката, приручника, брошура и других публикација, путем информисања о доступним ЕУ фондовима и програмима кроз комуникационе алате, састанке радних група и мрежа, а такође и кроз подршку развоја међуопштинске сарадње и механизама за подизање квалитета и доступности пројеката за финансирање. Један од начина за унапређење капацитета јесте и *унапређење институционалних капацитета ЈЛС*.

Када је реч о **успостављању, развоју и ширењу мреже механизма за обављање ЕУ послова**, улога СКГО је од суштинске важности. Нереално је очекивати да ће се ЈЛС саме организовати и без јасно дефинисаних корака и политике радити на изградњи и јачању својих институционалних капацитета за процес ЕИ. Дакле, без покретања иницијативе и осмишљавања целог процеса од стране СКГО по угледу на искуства других земаља, тешко је за очекивати да ће ЈЛС саме успети да се адекватно позиционирају и заступају своје интересе у овом процесу. У том смислу СКГО би требало да предузме следеће кораке:

- да са представницима централне и покрајинске власти у циљу добијања подршке покрене процес консултација и разговора на тему неопходности изградње и успостављања механизма за ЕУ послове у ЈЛС,

- да са својим чланицама покрене процес ширења и јачања механизма за ЕУ послове у складу са горе предложеним критеријумима и мерилима,
- да у сарадњи са централним и покрајинским органима власти задуженим за ЕИ започне активности на изради програма и структуре обука за службенике који се баве ЕУ пословима и друге локалне службенике (опште и тематске),
- да изради прецизан План активности за ширење и јачање механизма за ЕУ послове. План активности би требало да садржи: прецизан план консултација са централним, покрајинским органима власти задуженим за ЕИ и челницима ЈЛС о неопходности успостављања, ширења механизма за ЕУ послове.

# VII ПРЕПОРУКЕ И ЗАКЉУЧАК

Процес европских интеграција подразумева свеукупну реформу и преуређење сваког сегмента нашег друштва, политичког, економског, административног, културног, као и његово прилагођавање ЕУ стандардима и вредностима. Често се у многим документима и анализама помиње податак да се око 2/3 прописа ЕУ у процесу хармонизације домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ непосредно примењују на нивоу ЈЛС. Овај податак сам по себи довољно говори у којој мери се процес ЕИ тиче локалне самоуправе. Чињеница је да још увек у ЈЛС у Србији, у круговима одлучивања не постоји јасна слика и свест о томе какав је и колики њен значај, а самим тим и њена улога у овом процесу. Као последица горе наведеног мора се констатовати да у овом тренутку у ЈЛС у Републици Србији, не постоји правно и организационо дефинисан институционални механизам за праћење процеса ЕИ.

**ПРЕПОРУКЕ**

У том смислу пожељно је испунити следеће препоруке:

- уложити напоре да се позиција саветника за послове ЕУ интеграција систематизује и попуни у што је могуће већем броју ЈЛС;
- охрабрити ЈЛС да у већем обиму користе механизам закључења међуопштинских споразума, као начина институционалне помоћи и сарадње оним ЈЛС које немају кадровских и финансијских капацитета за обављање ЕУ послова;
- оформити Мрежа саветника за послове ЕУ интеграција у оквиру СКГО. Мрежу СКГО саветника за ЕУ послове би требало да чине сви службеници који се баве ЕУ питањима, а њихове активности би требало повезати и координирати заједно са другим релевантним мрежама СКГО;
- израдити План за учешће ЈЛС у процесу приступних преговора са јасно назначеним активностима;
- интензивирати контакте и развити каталог споразума са институцијама и телима на централном нивоу задуженим за процес ЕИ, у циљу адекватног позиционирања представника ЈЛС у процесу ЕИ, у складу са новом Методологијом преговора за чланство у ЕУ. Ова активност би допринела ефикаснијем заступању интереса ЈЛС у овом процесу,
- интензивирати активности на припреми програма и пројеката обуке за представнике ЈЛС који су задужени за процес ЕИ, као и активности на модификацији програма обуке у оквиру Националне академије за јавну управу;

**ПРЕПОРУКЕ**

- интензивирати контакте са европским и регионалним организацијама од значаја за ЈЛС у процесу ЕИ, са институцијама на нивоу ЕУ од значаја за ЕИ;
- интензивирати контакте са ОЦД које се баве питањима ЕИ, медијима, пословним сектором итд.;
- развијати капацитете запослених на пословима ЕУ интеграција у погледу познавања и примене правних тековина ЕУ, мониторинга ефеката, учешће у преговарачком процесу, представљања на европском нивоу, као и у погледу учешћа у програмирању и мониторингу коришћења ЕУ средстава, припреми и имплементацији пројеката по ЕУ процедурама, стратешког планирања;
- осмислити механизам задржавања запослених на ЕУ пословима у ЈЛС;
- развијати билатералну сарадњу са ЈЛС из ЕУ кроз братимљење и децентрализовану сарадњу, чиме се стварају могућности и за реализацију заједничких пројеката;
- одговорно приступити и размотрити могућности за отварање представништва СКГО и градова и општина у Бриселу.

# VIII СКРАЋЕНИЦЕ

| | |
|---|---|
| СКГО | Стална конференција градова и општина |
| ССП | споразум о стабилизацији и придруживању |
| ЕИ | европске интеграције |
| ЕУ | Еевропска унија |
| ЕС | Европски савет |
| ЕК | Европска комисија |
| ЕЗ | Европска заједница |
| ЕЗУЧ | Европска заједница за угаљ и челик |
| ЕУРОАТОМ | Европска заједница за атомску енергију |
| ЕЕЗ | Европска заједница за атомску енергију економска заједница |
| ЛС | локална самоуправа |
| ЈЛС | јединица локалне самоуправе |
| КОР | Комитет региона ЕУ |
| CEMR | Савет европских општина и региона |
| НАЛАС | Мрежа удружења локалних власти југоисточне Европе |
| АЛДА | Агенција локалне демократије |
| КЛРВСЕ | Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе |
| НИПАК | Национални ИПА координатор |

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

COBISS.SR-ID 19109385



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

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

ISBN 978-86-80480-23-7