



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА



ИЗВЕШТАЈ О АНАЛИЗИ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

euintegracije.skgo.org



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије



SWEDEN



Swedish Association
of Local Authorities
and Regions

ИЗВЕШТАЈ О АНАЛИЗИ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА
ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ НА ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Наслов:

Извештај о анализи утицаја процеса приступања Европској унији на локалне самоуправе у Србији

Издавач:

Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије

За издавача:

Ђорђе Станичић

Извештај је саставио Дејвид Јанг у име *SKL International*, а прилоге су дали следећи експерти:

Гунар Андерсон (SALAR, социјална политика и структурни фондови)

Дејан Давидовић (правник, животна средина)

Ондреј Јашко (Универзитет у Београду, јавне набавке)

Јасмина Костелац Бјеговић (EuroLex Consulting, животна средина)

Ђорђе Кривокапић (Универзитет у Београду, јавне набавке)

Хелена Линде (SALAR, државна помоћ)

Малин Лобергер (SALAR, политика запошљавања)

Нилс Лундквист (Град Стокхолм, комуналне услуге)

Лена Лундстрем (SALAR, рурални развој)

Александар Мацура (СКГО, енергетска ефикасност)

Пера Марковић (Центар за регионалне студије, животна средина)

Бранислав Милић (GIZ, рурални развој)

Татијана Павловић-Крижанић (СКГО, државна помоћ и комуналне услуге)

Зоран Ристић (УГС НЕЗАВИСНОСТ, Центар за образовање, истраживање и приватизацију, социјалну политику и запошљавање)

Бо Рутберг (SALAR, енергетска ефикасност)

Ева Свеман (SALAR, јавне набавке)

Сања Тишма (ИРМО, животна средина)

Превод и лекторисање:

Ивана Андрић

Дизајн:

Никола Стевановић

Штампа:

Alta Nova d.o.o.

Тираж:

500

ISBN ISBN 978-86-88459-36-5

Стварање ове публикације помогла је краљевина Шведска у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција“. Садржај публикације је искључиво одговорност СКГО и САЛАР.

Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ У
ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О АНАЛИЗИ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

Београд, 2014. године

Сажети преглед	7
Увод	12
1. Јавне набавке	15
1.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне самоуправе	15
1.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	15
1.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	18
1.4. Могућност да се утиче на исход	20
1.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	20
1.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	21
1.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	21
1.5. Показатељи потенцијалног исхода	22
2. Државна помоћ	26
2.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти	26
2.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	26
2.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	31
2.4. Могућност да се утиче на исход	36
2.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	36
2.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	36
2.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	37
2.5. Показатељи потенцијалног исхода	38
3. Комуналне услуге	40
3.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти	40
3.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	41
3.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	45
3.4. Могућност да се утиче на исход	47
3.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	47
3.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	47

3.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	48
3.5. Показатељи потенцијалног исхода	48
3.6. Други аспекти организације јавних комуналних предузећа	49
4. Рурални развој	52
4.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти	52
4.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	53
4.2.1. Уопштено о структурним инструментима	53
4.2.2. Рурални развој	58
4.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	60
4.3.1. Пољопривреда и рурални развој – Србија	60
4.3.2. Пољопривреда и рурални развој – ниво усклађености са ЕУ	62
4.3.3. Улога субнационалних нивоа власти	63
4.3.4. Резултати истраживања	64
4.3.5. Закључци	70
4.4. Могућност да се утиче на исход	71
4.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	71
4.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	72
4.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	73
4.5. Показатељи потенцијалног исхода	75
5. Запошљавање и социјална политика	79
5.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти	79
5.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	80
5.2.1. Локалне самоуправе као послодавци	80
5.2.2. Локалне самоуправе као пружаоци услуга и креатори политика	84
5.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	87
5.4. Могућност да се утиче на исход	93
5.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	93
5.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	94
5.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	95
5.5. Показатељи потенцијалног исхода	97

6. Енергетска ефикасност	100
6.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти	100
6.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	101
6.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	105
6.4. Могућност да се утиче на исход	107
6.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	107
6.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	107
6.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	109
6.5. Показатељи потенцијалног исхода	109
7. Животна средина	111
7.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти	111
7.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу	112
7.2.1. Хоризонтално законодавство	112
7.2.2. Квалитет ваздуха	115
7.2.3. Управљање отпадом	115
7.2.4. Заштита вода	118
7.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији	120
7.4. Могућност да се утиче на исход	129
7.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању	129
7.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства	130
7.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО	131
7.5. Показатељи потенцијалног исхода	132
Закључне напомене	134
Референце	137

САЖЕТИ ПРЕГЛЕД

Овај извештај представља прилог домаћих и међународних експерата о процени утицаја који приступање ЕУ има на локалне самоуправе у Србији. Он обухвата седам области политике: јавне набавке, државну помоћ, комуналне услуге, рурални развој, запошљавање и социјалну политику, енергетску ефикасност и животну средину. Иако се даљи утицаји на локалном нивоу могу очекивати и у другим областима, ово су оне области за које је познато да су посебно значајне за општине у другим државама чланицама и/или које су посебно значајне за СКГО.

Када се говори о утицају приступања, овде се мисли на то како ће придруживање Европској унији утицати на способност локалних самоуправа да одговоре на потребе својих грађана (што се не може сасвим изједначити са тиме како ће придруживање утицати на грађане или службенике локалне самоуправе). За сваку од области политике на коју се односи, извештај даје опсежан преглед законодавства и политика ЕУ и преглед тога како су они утицали на локалне власти у постојећим државама чланицама. То се затим пореди са тренутном ситуацијом у Србији и процењује се шта локалне самоуправе и СКГО могу учинити како би побољшали резултате – укључујући коришћење утицаја на нивоу ЕУ, утицаја у односу на државне органе и изградњу капацитета на локалном нивоу.

У наредној табели сажети су кључни аспекти могућих утицаја у свакој од обухваћених области политике.

Кључни аспекти могућих утицаја процеса приступања ЕУ на локалне власти

Област политике	Могући утицај	Деловање/припрема
Јавне набавке	<ul style="list-style-type: none">- Боље коришћење локалних ресурса посредством повећања транспарентности и конкуренције (укључујући понуђаче у Србији)- Значајна административна оптерећења у управљању тендерима изнад одговарајућих прагова- Повећање броја жалби пред судовима (што указује на несигурност, као и на додатни посао)	<ul style="list-style-type: none">- Обука и размена примера добре праксе како би се подстицали ефикасни поступци и на минимум свели ризици од правног оспоравања- СКГО може обезбедити експертске консултације (вероватно заједно са државним органима)- Покушај да се Влада убеди да не поставља прагове и поступке који су строжији од оних који се захтевају у ЕУ

Област политике	Могући утицај	Деловање/припрема
Државна помоћ	<ul style="list-style-type: none"> - Већа конкуренција и транспарентност - Мање дискреције у коришћењу локалних прихода - Ризик од озбиљних компликација у случају недозвољене државне помоћи (што може укључивати пореске прекршаје, имовинске трансакције, директну доделу уговора итд.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Подизати ниво свести међу свим доносиоцима одлука и преиспитати тренутне системе доделе помоћи - СКГО (вероватно у сарадњи са државним органима надлежним за државну помоћ) може обезбедити експертске консултације - Размотрити да ли се неки од постојећих система доделе помоћи може пријавити ЕУ пре приступања
Комуналне услуге	<ul style="list-style-type: none"> - Већа конкуренција и транспарентност, али промене у неким јавним комуналним предузећима (ЈКП) и ограничавање могућности избора у локалној политици - Услуге које пружају нека ЈКП морају се изложити конкуренцији, или се јавно финансирање и/или структуре ЈКП морају прилагодити да би се избегли проблеми у вези са државном помоћи - Лиценцирање и регулисање услуга обухваћених Директивом о услугама морају бити недискриминаторски, неопходни и пропорционални 	<ul style="list-style-type: none"> - Тражити објашњење од државних органа какав је утицај на ЈКП. На пример, промена власништва или уговорних односа, или укључивање „услуга од општег економског интереса“ на списак услуга у Србији - Искрпна анализа комуналних услуга да би се одредиле одговарајуће могућности на основу појединачних случајева (нпр., конкурентан тендерски поступак, пријава државне помоћи, реинтегрисање у општинске управе, реформа лиценцирања и регулаторног оквира)
Рурални развој	<ul style="list-style-type: none"> - Значајан износ доступних средстава са експлицитном локалном димензијом - Али значајни административни капацитети и кофинансирање неопходни за потпуно учешће 	<ul style="list-style-type: none"> - Утицај на националном нивоу да би се узели у обзир приоритети локалних самоуправа приликом програмирања, а СКГО се у „партнерству“ препознаје као актер који ће управљати фондовима ЕУ (укључујући претприступне фондове) - Изградити капацитете на локалном нивоу за управљање пројектима које финансира ЕУ - Лобирати за већи стратешки фокус на потребе руралних заједница пре приступања

Област политике	Могући утицај	Деловање/припрема
Запошљавање и социјална политика	<ul style="list-style-type: none"> - Користи у погледу родне равноправности и забране дискриминације за локалне администрације и изградњу капацитета - Директни трошкови унапређених услова рада, нпр., за запослене у радном односу са непуним радним временом и запослене са уговорима на одређено време - Прилика да се добије већа улога у националној политици тржишта рада, нпр., посредством локалних иницијатива за запошљавање младих - Могуће прилике да локална самоуправа, као страна у социјалном дијалогу, у општијем смислу утиче на односе између ЕУ и Србије 	<ul style="list-style-type: none"> - Тражити признање представника послодаваца у јавном сектору (и на националном нивоу и на нивоу ЕУ) да би се учествовало у социјалном дијалогу - Пратити транспоноване директива из области радног права које имају импликације на трошкове за зараде и/или радно време - Тражити да локалне самоуправе добију формалну улогу у доприносу националном програму реформи у Србији, и преиспитати локалне политике запошљавања у погледу циљева ЕУ и националних циљева - Тражити умрежавање и могућности за финансирање са другим асоцијацијама локалних самоуправа
Енергетска ефикасност	<ul style="list-style-type: none"> - Прилика да се повећа енергетска ефикасност и коришћење обновљиве енергије у складу са циљевима ЕУ и националним циљевима, са могућим финансијским користима, као и користима за животну средину - Ризик од тога да ће мањак средстава онемогућити локалне самоуправе да испуне своје обавезе или финансирају почетне инвестиције 	<ul style="list-style-type: none"> - Пратити транспоноване законодавства ЕУ да би се обезбедила довољна локална флексибилност - Тражити финансијску и техничку подршку кад су локалне самоуправе одговорне за спровођење, нпр., стандарда енергетске ефикасности - Размотрити израду студије о типичној општини, укључујући коришћење енергије, трошкове обавеза које произлазе из ЕУ, финансијске користи и користи за животну средину које доноси улагање у зграде, енергетску инфраструктуру итд.

Област политике	Могући утицај	Деловање/припрема
Животна средина	<ul style="list-style-type: none"> - Прилика да се истакне кључна улога локалних самоуправа у промовисању одрживог развоја – као актера у планирању, примени стандарда, пружању услуга - Главни изазови у погледу административног капацитета и финансијских ресурса који се захтевају за спровођење стандарда ЕУ 	<ul style="list-style-type: none"> - Дати допринос преговорима о приступању да би се обезбедио реалистичан прелазни период за надоградњу инфраструктуре (нпр., отпад, вода) и стандарда (нпр., вода, квалитет ваздуха) - Тражити да се јасно дефинише финансирање ових обавеза, испитати опције за међуопштинску сарадњу и отпочети рад на изградњи капацитета - Тражити средства како би план помоћи СКГО у овој области могао да се прошири и обухвати све локалне самоуправе

Из табеле се јасно види да ће утицај у сваком случају бити значајан. Да ли ће бити позитиван или негативан зависиће у великој мери од тога како се спроводе правила и политике ЕУ на националном и локалном нивоу и од тога колико су добро припремљени градови и општине у Србији. Многе од ових утицаја, који су у главним цртама приказани горе, по природи ствари тешко је квантификовати. Међутим, доступни квантитативни показатељи сугеришу изузетно велике варијације, односно разлике у постигнућима, како између држава чланица тако и између локалних самоуправа у истој држави чланици.

На пример, у јавним набавкама вредност јединице „појединац/дан“ (енг. *person-days*) по поступку варира, у зависности од фактора, од седам до један почев од најефикаснијих до најмање ефикасних администрација. У области енергетске ефикасности, једна држава чланица поставља као циљ уштеду енергије од 33 одсто до 2020. године за сва јавна тела, укључујући локалне самоуправе, иако је општи циљ ЕУ свега 9 одсто; у Шведској се националним мерама којима се транспонује исти пропис ЕУ не захтева од општина да штеде, али се свакој од њих додељује финансијска подршка од око 35.000 евра како би спровеле стратегију енергетске ефикасности. Што се тиче фондова ЕУ, проценат додељених средстава из структурног и кохезионог фонда за период 2007–2013. који је исплаћен до новембра 2012. године креће се у распону од нешто више од 20 одсто у држави са најлошијим учинком до нешто више од 60 одсто у држави чланици са најбољим учинком.

Иако су неке од ових разлика последица националних и локалних политика и праксе, на основу њих се свакако може утврдити да ли је приступање перципирано на локалном нивоу као успех или неуспех, барем током првих година. У извештају се тврди да утицај не треба процењивати на основу равнотеже између додатних могућности и обавеза које ће произаћи из процеса приступања, већ на основу тога да ли локалне самоуправе имају капацитет и ресурсе да искористе

већину могућности и испуне обавезе. Да би се то обезбедило, неопходно је да Влада узме у обзир примену законодавства ЕУ на локалном нивоу током припреме преговарачке позиције Србије. Такође је неопходно, да се саме локалне самоуправе, уз подршку СКГО, благовремено и темељно припреме.

Разумљиво је искушење да се припреме одлажу док пут ка приступању не постане извеснији, али искуства других држава наговештавају да постоји ризик од тога да се локалне самоуправе прекасно активирају. Зато је изузетно добро што СКГО почиње да се бави овим питањима у релативно раној фази. Процене тренутног стања у Србији које су дали локални експерти, указују на низ области где је потребно благовремено деловати. На пример:

- Локални лидери треба да буду свесни да се нека правила ЕУ (нпр., о државној помоћи) већ примењују и да ће рок за спровођење других правила (нпр., о јавним набавкама) почети да истиче много пре самог приступања.
- Неизвесност у примени правила ЕУ можда већ утиче на неке области, на пример, на потенцијалне инвестиције у комуналне услуге. Према томе, хитно треба разјаснити да ли и у којој мери јавна комунална предузећа треба изложити конкуренцији и/или реструктурирати.
- У областима политике као што је рурални развој, данас је, у контексту претприступног финансирања) неопходно значајније учешће локалних администрација у дефинисању приоритета за локалне заједнице и оно ће се исплатити када дође до успостављања јаким „партнерства“ за управљање укупним фондовима ЕУ.
- Изградња локалних капацитета за посебно изазовне области, попут законодавства у области животне средине и јавних набавки, већ је почела, али ресурси нису довољни да би се обухватиле све општине.

Из разумљивих разлога се односи са ЕУ углавном посматрају као питање спољне политике све док земља не приступи ЕУ. Локалне самоуправе се могу консултовати као заинтересоване стране, али је њихова улога, приликом последњих приступања нових држава, донекле занемаривана или је препозната са закашњењем. Овај извештај јасно показује да су локалне самоуправе много више од заинтересованих страна. Оне имају кључну улогу у спровођењу законодавства и политика ЕУ и отуд и у обезбеђивању позитивног исхода у процесу приступања земље у целини.

УВОД

Овај извештај представља прилог међународних експерата (нарочито из Шведске асоцијације локалних власти и региона, *SALAR*) и локалних експерата из Србије о процени утицаја процеса приступања ЕУ на локалне самоуправе у Србији. Процену је спровела Стална конференција градова и општина (СКГО) као део програма „Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција”, који финансира Краљевина Шведска.

У раној фази пројекта одлучено је да процена СКГО-а треба да се фокусира на ограничен број кључних области политика у којима се очекује значајан утицај, делимично због искустава других држава. Сходно томе, договорено је овај прилог буде структуриран у следећих седам кључних поглавља:

- јавне набавке
- државна помоћ
- комуналне услуге
- рурални развој
- запошљавање и социјална политика
- енергетска ефикасност
- животна средина.

На захтев СКГО, структурни и кохезиони фондови ЕУ су изостављени из анализе у овој фази, будући да је потпун приступ фондовима могућ само након приступања. Заједничке и опште одредбе су наведене у поглављу о руралном развоју, међутим, треба нагласити да је од помоћи да локалне самоуправе благовремено схвате како се фондови распоређују како би искористиле већину претприступних фондова и осигурале место које им с правом припада у „партнерству” субнационалних и других јавних власти, група цивилног друштва, социјалних партнера итд.

Треба истаћи да наведене области нису једине које су значајне. Додатне изазове за локалне самоуправе треба предвидети у оквиру многих других поглавља правних тековина ЕУ. Међутим, вероватно је да ће процена утицаја, као средство за заступање, бити делотворнија ако се фокусира на области за које се зна да су значајне, пре него на покушај да се испитају све области које могу утицати на локалне самоуправе, макар и маргинално. Треба истаћи и да овај извештај даје само преглед најзначајнијих аспеката правних тековина ЕУ у свакој од области, на основу мишљења консултованих експерата; он не даје (и, у оквиру расположивог простора, не може дати) исцрпан приказ.

Кључни прилог који је захтеван од међународних експерата јесте квалитативна анализа аспеката правних тековина ЕУ¹ у обрађеним областима, с обзиром на искуство и препоруке локалних

1 Прикупљени корпус права ЕУ и обавеза које из њега проистичу, укључујући уговоре, прописе, резолуције и декларације, међународне споразуме и пресуде Суда правде.

власти у другим државама, а посебно у Шведској.² Постојећи степен приближавања правним тековинама ЕУ у Србији, укључујући примену на локалном нивоу, обухваћени су у прилозима локалних експерата, у трећем одељку сваког од поглавља.³ Прилози локалних експерата овде намењени су томе да дају сажет преглед опширнијих извештаја који се заснивају на стручним посетама одабраним општинама и чији је циљ да за сваку област процене:

- да ли су постојећи капацитети локалне самоуправе у Србији довољни за примену *acquis*-а
- да ли постоји стратешки оквир на централном, регионалном и локалном нивоу за увођење нових стандарда који се захтевају правним тековинама ЕУ
- да ли постоје одговарајући институционални, административни и финансијски капацитети (јавних комуналних предузећа, као и институција на локалном нивоу) да се примене правне тековине ЕУ.

Извештај се првенствено фокусира на практичне последице које приступање ЕУ има на локалне самоуправе и на оно што локалне власти могу да ураде како би максимизовале потенцијалне користи а трошкове свеле на минимум. Сходно томе, извештај занемарује концептуални оквир и директно прелази на конкретне области политике које су наведене горе, са следећом општом структуром:

1. Кратак преглед утицаја процеса приступања на локалном нивоу, који се ослања на искуства других држава чланица
2. Преглед правних тековина ЕУ и утврђивање кључних аспеката са импликацијама за локалне самоуправе
3. Поређење са законодавством и праксом у Србији (прилози локалних експерата)
4. Процена капацитета локалних самоуправа и СКГО да утичу на исход (нпр., преко преговора на нивоу ЕУ, утицаја на националне спроведбене прописе или благовремених припрема)
5. Показатељи потенцијалног исхода.

Утицај је углавном процењиван у квалитативном смислу. Квантитативни показатељи су дати кад је то било могуће, али треба јасно рећи да се утицај, за потребе овог извештаја, не посматра као једноставан прорачун трошкова и користи. Утицај процеса приступања на локалне самоуправе се очигледно не може изједначити са утицајем на грађане на локалном нивоу, на које ће приступање утицати многе начине који не укључују нужно локалну самоуправу (нпр., повећан обим трговине са другим државама ЕУ). Нити он подразумева утицај на службенике локалне самоуправе, чији живот може постати компликованији (или једноставнији) на начине који нужно не иду на штету (или у корист) локалног становништва. Уместо тога, утицај се овде посматра тако да означава утицај на способност локалних самоуправа да максимизирају добробит својих грађана. Приступање ЕУ сигурно за собом повлачи додатне одговорности и могућности за локалне самоуправе, што само по себи не мора бити ни лоше ни добро. Кључно питање у многим случајевим биће да ли локалне

2 Шведска је нарочито значајна за овај део јер су њене локалне власти прве спровеле пионирску анализу утицаја приступања у завршној фази приступања Шведске ЕУ 1995. године, а такође и у светлу студијске посете СКГО-а Стокхолму у септембру 2011. године. То је обухватило презентације о поменутих областима политика (између осталог) које су радили стручњаци из *SALAR*-а, од којих су многи дали даљи увид у изазове за локалне власти у Србији као део овог прилога.

3 Експерти из Србије и Хрватске су израдили целокупан нацрт за поглавље 7 о животной средини.

самоуправе располажу неопходним капацитетима и ресурсима да испуне обавезе и искористе већину могућности.

Извештај је саставио Дејвид Јанг у име *SKL International*, а прилоге су дали следећи експерти:

Гунар Андерсон (*SALAR*, социјална политика и структурни фондови)

Дејан Давидовић (правник, животна средина)

Ондреј Јашко (Универзитет у Београду, јавне набавке)

Јасмина Костелац Бјеговић (*EuroLex Consulting*, животна средина)

Ђорђе Кривокапић (Универзитет у Београду, јавне набавке)

Хелена Линде (*SALAR*, државна помоћ)

Малин Лобергер (*SALAR*, политика запошљавања)

Нилс Лундквист (Град Стокхолм, комуналне услуге)

Лена Лундстрем (*SALAR*, рурални развој)

Александар Мацура (СКГО, енергетска ефикасност)

Пера Марковић (Центар за регионалне студије, животна средина)

Бранислав Милић (*GIZ*, рурални развој)

Татијана Павловић-Крижанић (СКГО, државна помоћ и комуналне услуге)

Зоран Ристић (УГС НЕЗАВИСНОСТ, Центар за образовање, истраживање и приватизацију, социјалну политику и запошљавање)

Бо Рутберг (*SALAR*, енергетска ефикасност)

Ева Свеман (*SALAR*, јавне набавке)

Сања Тишма (ИРМО, животна средина)

Мишљења наведена у извештају су мишљења ових аутора и не представљају званичне ставове организација *SALAR*, СКГО и *SIDA*.

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне самоуправе

Правила ЕУ о јавним набавкама имају изузетно велики утицај на улогу локалних самоуправа као наручилаца робе, услуга и добара и уговарача јавних радова. Штавише, у претходним проширењима, утицај на локални ниво је често бивао потцењиван.

Правилима се од локалних самоуправа захтева да прате специфичне поступке намењене гарантовању конкуренције, правичности (једнак третман и забрана дискриминације) и транспарентности. Поступци су у многим случајевима строжији, или бар другачији, од претходних националних правила, и за њихово исправно спровођење потребни су додатни људски ресурси и експертиза. Неизвесност често опстаје, како због правила која се примењују тако и због тога што је лако начинити грешке, што незадовољним понуђачима може дати основа за жалбу. Жалбе могу довести до одуговлачења поступка, и, у крајњем случају, до поништавања додељеног уговора и/или до накнаде штете.

Очекује се да ће спровођење ових правила донети корист, нарочито у погледу бољег коришћења локалних ресурса кроз уштеду трошкова и/или повећање квалитета који произлази из веће конкуренције и транспарентности. Штавише, користи за локално становништво могу бити веће него што се то чини за службенике локалне самоуправе, који носе велики део административног терета и склони су да прецењују добити од коришћења јавних уговора на дискриминаторски начин, а у циљу развијања локалних предузећа, повећања запослености итд. Иако правила о јавним набавкама представљају изазов за примену на локалном нивоу, не постоји реална алтернатива. Најбоље што локалне самоуправе могу урадити јесте да се припреме, покушавајући уједно да спрече државне органе да додатно компликују ово питање (као што се десило у неким другим земљама). Утицај процеса приступања у овим областима ће највише зависити од опште свести о правилима и капацитета за ефикасно спровођење одговарајућих поступака.

1.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу

Општа начела на којима се заснивају правила ЕУ о јавним набавкама произлазе из Уговора и судске праксе Европског суда правде. Иако се она примењују и изван оквира секундарног законодавства, кључни акти значајни за јавне набавке локалних самоуправа су:

[Директива 2004/18/ЕЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. године о координацији поступака за доделу уговора о јавним радовима, уговора о јавној набавци добара и уговора о пружању јавних услуга](#)

Директива 2004/17/ЕЗ Европског парламента и Савета од 31. марта 2004. године којом се усклађују поступци набавке субјеката који делују у сектору водопривреде, енергетике, транспорта и поштанских услуга

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

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

Директива Савета 89/665/ЕЕЗ од 21. децембра 1989. године о усаглашавању закона и других прописа у вези са применом поступака ревизије код доделе уговора о јавним набавкама добара и уговора о јавним радовима

Директива Савета 92/13/ЕЕЗ од 25. фебруара 1992. године о усаглашавању закона и других прописа у вези са применом правила Заједнице у поступцима набавки субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, транспорта и телекомуникација.

На крају, постоји и уредба којом се успоставља систем класификације добара, радова и услуга који наручиоци морају да користе:

Уредба (ЕЗ) бр. 2195/2002 Европског парламента и Савета од 5. новембра 2002. године о Општем речнику јавних набавки (CPV).

Законодавство у области јавних набавки је тренутно у процесу ревизије, са предлозима директива које је Комисија поднела крајем 2011. године како би замениле директиве 2004/17/ЕЗ и 2004/18/ЕЗ, као и предлогом нове директиве о концесијама (нпр., где је извођачу радова дато право да наплаћује путарине као накнаду за изградњу моста).⁴ Савет је расправљао о овим предлозима и постигнут је споразум о општем приступу, а сада се чека прво читање консолидованих предлога на пленарној седници Парламента.⁵ С обзиром на то да ће ревизија донети значајне промене у законодавном оквиру, локалне самоуправе у Србији такође треба да усредсреде своје припреме на ревидиран оквир (и одговарајуће измене и допуне националног Закона о јавним набавкама).

4 Предлог ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о набавкама субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, транспорта и поштанских услуга (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, COM(2011) 895 final, 2011/0439 (COD), Brussels, 20.12.2011).

Предлог ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о јавним набавкама (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on public procurement, COM(2011) 896 final, 2011/0438 (COD), Brussels, 20.12.2011).

Предлог ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о додели уговора о концесијама (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the award of concession contracts, COM(2011) 897 final, 2011/0437 (COD), Brussels, 20.12.2011).

5 Савет Европске уније, Предлог директиве Европског парламента и Савета о јавним набавкама – Компромисни текст председништва (Council of the European Union, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement – Presidency compromise text, 16725/12 MAP 70 MI 772 CODEC 2794, 27 November 2012).

Основно начело је да наручиоци (укључујући локалне самоуправе и асоцијације локалних власти) морају расписати тендер за уговоре изнад одређених прагова вредности у читавој ЕУ и не могу искључити понуђаче из других држава ЕУ или увести критеријуме који су сачињени како би се дала предност понуђачима из сопствене општине или региона. Прагови су 5.000.000 евра за јавне радове (нпр., за изградњу инфраструктуре), 200.000 евра (у случају субнационалних власти) за опште уговоре о пружању услуга и набавци добара и 400.000 евра за комуналне услуге.

У погледу услуга, тренутно постоји и разлика између приоритетних услуга, односно услуга из „Дела А” и услуга које нису приоритетне, односно услуга из „Дела Б” са ограниченом прекограничном димензијом. Ове друге услуге се изузимају од захтева за спровођење конкурентног тендера (иако се други део правила, на пример, о основној транспарентности и забрани дискриминације, свакако примењује). У ову категорију спада и неколико ставки које су нарочито значајне за локалне самоуправе, укључујући социјалне услуге, здравство и образовање. Међутим, ове разлике ће вероватно бити уклоњене из ревидираног оквира, што значи да ће за неке од ових услуга можда морати да се спроведе тендерски поступак. Са друге стране, праг за социјалне и неке друге услуге (укључујући и неколико услуга које су значајне за локалне самоуправе) биће подигнут (на 750.000 евра према последњем нацрту).

Док су основна начела јавних набавки у ЕУ јасна, постоји извештај број изузећа и различитих поступака који се могу или морају пратити, што усложњава примену правила. Правни савет је често неопходан, нарочито због тога што се у обзир морају узети судска пракса ЕУ, као и национална судска пракса. Међу многим „клопкама” су (да наведемо само неколико примера) пропуст да се уговори огласе на одговарајући начин, директно уговарање додатних послова или пружања услуга без конкурса и нејасни или потенцијално дискриминаторски услови у тендерским спецификацијама. Кршење правила може довести до обуставе поступка, поништавања или измене одлука, наметања казни наручиоцима и накнаде штете оштећеним странама.

Нека од конкретних питања са којима се свакодневно суочавају службеници за јавне набавке на локалу:⁶

- Суочавање са оспоравањима (формалним или неформалним) незадовољних или искључених понуђача. То може одузимати много времена, чак и када не дође до поништавања уговора, те и сама могућност правних оспоравања може подстицати приступ усмерен на избегавање ризика.
- Проблеми приликом уговарања одређених општинских активности због потребе да се прати поступак набавке (који се не примењује ако активности директно реализују службеници општине).
- Правна неизвесност у вези са тим да ли се конкурентни тендер захтева и онда када се деле, размењују или обједињују услуге са другим локалним самоуправама (много проблема је било, на пример, у области управљања отпадом, услугом из „Дела А”, за коју је уобичајена међуопштинска сарадња).

6 Види, на пример, Local Government Association (2010b), Lundstöm (2011), Statskontoret (2005), European Commission (2012).

Нови предлози садрже елементе поједностављивања, који су делом осмишљени како би олакшали живот субнационалним властима. Постоји могућност да се објави претходни информативни оглас којим би се најављивали будући тендери за целу годину, уместо појединачних огласа за сваки уговор. Међутим, очекује се да би, ако би уопште то и чиниле, такав систем применило можда неколико општина у Шведској, јер то подразумева мању јавност поступка, а општине генерално желе да привуку више, а не мање понуђача.

У мишљењу Комитета региона о предлозима Комисије критикују се бројне и „изузетно детаљне“ нове одредбе и изражава забринутост да нека од планираних поједностављења нису довољно разрађена како би се остварио жељени ефекат.⁷ У ревидираном тексту се донекле решавају неки од ових проблема, али остају и нерешена питања. На пример, нове одредбе ограничавају измену уговора током њиховог трајања, што ће, како локални експерти страхују, смањити флексибилност и/или повећати административно оптерећење.

Предложена директива о концесијама такође доноси нове одредбе у области која је досад била слабо регулисана. Постојећи оквир садржи правила о концесијама за јавне радове (нпр., наплата путарине или мостарине), али она су мање значајна за локалне самоуправе, које су ретко одговорне за оне врсте инфраструктурних пројеката који су погодни за уговоре о концесији. Међутим, нови предлог такође обухвата и концесије услуга, које могу бити релевантне за локалне самоуправе у областима као што су димничарске услуге или наплата дуга.

Све док се споразуми о концесијама постижу конкурентним и недискриминаторским поступцима тендера, у начелу не би требало да буде проблема. Исто важи и за јавно-приватна партнерства уопште.⁸ Али локални експерти за јавне набавке ће морати да провере да ли је потребно преиспитати постојећи поступак за доделу концесија, нарочито када се усагласи нова директива.

1.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

Кључни акт од значаја за јавне набавке у Републици Србији и набавке локалних самоуправа јесте Закон о јавним набавкама („Службени гласник Републике Србије”, бр. 124/12). Овај закон је ступио на снагу 6. јануара 2013. године, замењујући претходни Закон о јавним набавкама („Службени гласник Републике Србије”, бр. 116/08). Усвајање новог закона представља значајан корак ка усклађивању правног оквира у Србији са правним тековинама ЕУ.

Ову тврдњу свакако подржавају и извештаји Европске комисије, Европског парламента и Савета. Начела конкуренције, транспарентности и једнакости понуђача, која су кључна начела директива ЕУ, дефинисана су Законом о јавним набавкама и даље разрађена у различитим одредбама Закона.

7 МИШЉЕЊЕ Комитета региона, ПАКЕТ МЕРА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ, CdR 99/2012, Брисел, 10. 10. 2012.

8 Види такође саопштење Комисије о примени прописа Заједнице о јавним набавкама и концесијама за институционализована ЈПП (ИЈПП), које даје тумачење правила у случају јавно-приватних партнерстава: Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP), 2008/C 91/02, Official Journal C 91 of 12.4.2008.

Нови закон је додао и друге врсте поступака набавки, тако да су тренутно могуће опције потпуно у складу са директивама ЕУ. Закон посебно дефинише јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, транспорта и поштанских услуга као и у области одбране и безбедности, у складу са директивама ЕУ. Члан 56. Закона одређује успостављање општег речника набавке у складу са одговарајућим речником у Европској унији.

Осим тога, важно је нагласити да је на националном нивоу дошло до значајног јачања компетенције и организационог капацитета Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, што је такође запажено у извештајима ЕУ. Након пријема жалбе коју је поднео понуђач, локалне самоуправе су сада овлашћене само да прихвате жалбу; уколико желе да је одбију, морају аутоматски да је проследи Републичкој Комисији (раније су могле одбацити жалбу, па би понуђач морао да подноси додатну жалбу Комисији). Међутим, овај закон се примењује тек од 1. априла 2013. године и остаје да се види да ли ће недавно ојачана Комисија бити ефикаснија него раније. У том случају, понуђачи ће сигурно имати више поверења у поступак коришћења правних лекова, што ће вероватно резултирати већим бројем правних оспоравања одлука локалних самоуправа од стране неуспешних понуђача.

Закон о јавним набавкама се примењује на све јавне набавке са процењеном вредности изнад 400.000 динара (око 3.500 евра). Иако се набавке са процењеном вредности испод 3.000.000 динара (26.000 евра) сматрају набавкама мале вредности, за које важе мање стриктна правила, јасно је да су прагови строжији него што то правила ЕУ захтевају (основни праг у ЕУ је 200.000 евра за опште уговоре о пружању услуга и набавци добара у случајевима субнационалних власти). Отуд се скоро све јавне набавке морају спроводити према сложеним поступцима, који могу бити прилично захтевни за мале локалне самоуправе које немају много експерата за набавке.

У извештају Комисије ЕУ из 2012. године се сугерише да је остварен „умерен напредак“. У извештају се не помиње већа неусклађеност са прописима, али се, са друге стране, каже да Србија треба да настави да улаже напоре како би применила свој законодавни оквир за јавне набавке, а нарочито да би се избегле неправилности приликом спровођења преговарачког поступка. Готово идентична запажања су изнета у Саопштењу Комисије Европском парламенту и Савету о Стратегији проширења и кључним изазовима за период 2012–2013. Треба напоменути да су наведени документи објављени у октобру 2012. године и да нису узели у обзир нови Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 6. јануара 2013. године.

У светлу ових нових околности, у недавном заједничком извештају Комисије ЕУ и Високог представника за спољне послове и безбедносну политику се напомиње да:

Значајан и позитиван напредак је остварен усвајањем новог Закона о јавним набавкама крајем 2012. године. Овај закон представља даље усаглашавање законодавства у Србији са правним тековинама ЕУ и уопште побољшава ефикасност поступака јавних набавки, на пример, централизовањем јавних набавки. Тиме се ојачавају институције задужене за примену и праћење правила о јавним набавкама.

Уведена су нова правила за спречавање корупције и сукоба интереса. Уопштено гледано, овај закон би требало да доведе до транспарентнијих и ефикаснијих поступака набавки и повећања конкуренције.⁹

Међутим, требало би напоменути да је Европска комисија имала одређене примедбе на текст Закона о јавним набавкама који је усвојен крајем 2012. године, и то пре свега на питање повлашћеног статуса домаћих добављача, као и на шира изузећа од примене Закона у односу на изузећа предвиђена директивама. Комисија је изнела примедбу да многи наручиоци неће бити упознати са својим правним обавезама које директно проистичу из Споразума о стабилизацији и придруживању, а које подразумевају једнак третман свих понуђача из држава чланица ЕУ. То се може исправити изменама и допунама Закона или организовањем обука понуђача или наручилаца. У погледу изузећа од примене Закона, примедбе Комисије су се првенствено односиле на набавку робе Дирекције за робне резерве, као и на одређене набавке Народне банке Србије; то што закон изузима ове институције из поступака јавних набавки није у складу са директивама Европске уније. Ово се такође може поправити изменама и допунама Закона.

У националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (2013–2016), који је објавила Канцеларија за европске интеграције у фебруару 2013. године, се истиче да нови Закон о јавним набавкама представља даље усклађивање са прописима ЕУ који регулишу јавне набавке, превасходно у делу који се односи на увођење оквирног споразума, система динамичних набавки, општег речника набавке (CPV), увођење конкурентног дијалога и усклађивање поступака набавке субјеката који послују у областима водопривреде, енергетике, транспорта и поштанских услуга. Овај документ такође утврђује приоритете за усклађивање законодавства током 2013. године и наводи подзаконске акте чије се доношење очекује у прописаном року, као и институције одговорне за њихово доношење. Даљи кораци се планирају за период 2014–2016, и пре свега се односе на усклађивање домаћих прописа о јавним набавкама са ревидираним директивама ЕУ, чије се усвајање очекује током 2013. године.

1.4. Могућност да се утиче на исход

1.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Правне тековине ЕУ у области јавних набавки се односе на основна начела Уговора, што значи да не постоји могућност одступања или прелазних одредаба у погледу опште примене правила.

И поред тога што је законодавство ЕУ о јавним набавкама тренутно у фази ревизије, чини се да би општине у Србији имале мало користи од покушаја да утичу на институције ЕУ у овој области. Могло би имати смисла фокусирање на ограничене могућности лобирања на нивоу ЕУ у областима у којима постоје посебан интерес општина, као и простор за прелазне периоде и слично (као што је животна средина)

9 ЗАЈЕДНИЧКИ ИЗВЕШТАЈ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ И САВЕТУ о напретку Србије у достизању неопходног степена усаглашености са критеријумима за чланство а нарочито о кључном приоритету предузимања корака ка видљивом и одрживом побољшању односа са Косовом, JOIN(2013) 7 final, Брисел, 22. 4. 2013.

Ипак, ревизија законодавног оквира у области јавних набавки представља занимљиву студију случаја о способности да се утиче на развој законодавства преко Комитета региона (КР). Као што је већ поменуто, у октобру 2012. КР је усвојио критичко мишљење (према нацрту шведског члана сачињеног уз помоћ експерата из SALAR-а) о предложеним ревизијама директива о јавним набавкама.

До краја године су многа отворена питања нашла свој одраз у амандманима на текст. Међутим, поменути стручњаци су били у контакту и са известиоцем Европског парламента и учествовали у припреми позиције Владе Шведске о ревидираним прописима. Према томе није могуће рећи у којој мери је извештај КР-а имао директан утицај, а колики је био утицај Парламента и Савета. Постоји тенденција да се директан контакт између експерата SALAR-а и Европске комисије у погледу набавки своди на техничка питања, као што је, на пример, учествовање у експертској радној групи за електронске набавке.

1.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

У случају јавних набавки, транспоновање у национално законодавство јесте важно питање за локалне самоуправе. У неколико земаља, државни органи су донели строжија и/или опсежнија правила од оних која се захтевају директивама ЕУ. (На пример, у Шведској постоје и правила набавке испод прагова ЕУ и строжија правила за услуге из „Дела Б“.)

Поред тога, у складу са тренутним предлозима у вези са јавним набавкама, државе чланице имају дискреционо право да одлучују о томе да ли наручиоци (укључујући локалне самоуправе) могу користити флексибилније поступке (нови поступак „партнерства у области иновација“, или, у одређеним ситуацијама, конкурентни преговарачки поступак или конкурентни дијалог).

Општине дакле могу имати интерес у убеђивању централних власти да су правила ЕУ о набавкама довољно комплексна и захтевна сама по себи и да је оправдано што више приближити национално законодавство новом оквиру ЕУ како би се избегле додатне компликације. Посебно, према овом мишљењу, нема потребе да се постављају исти захтеви за конкурентан тендерски поступак, правне лекове итд. за оне уговоре који не прелазе прагове.

Модел који би вредело применити у овој и другим областима подразумева да СКГО пружа саветодавне услуге општинама заједно са државним органима. У Финској, на пример, постоји Саветодавно тело за јавне набавке које заједно воде Министарство запошљавања и Асоцијација финских локалних и регионалних власти (*Lundström 2011*).

1.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

Док је национални оквир за јавне набавке релевантан, најважнији корак који локалне самоуправе треба да предузму како би максимирале нето користи (или свеле на минимум нето трошкове) од приступања ЕУ у овој области највероватније јесу обуке и подизање нивоа свести на локалном нивоу. Основно разумевање потребе да се током организације пажљиво прати поступак набавке може помоћи да се избегну скупе грешке.

Јасно је да службеници који су стручњаци за набавке треба да имају детаљно знање о одговарајућим правилима и поступцима, као и о потенцијалним препрекама, и требаће им у најмању руку поверена надлежност у оквиру организације како би се обезбедило да и други поштују правила. (На пример, службеници за набавке ће често морати да обучавају друге колеге како да избегавају нејасне или дискриминаторске термине у тендерској спецификацији или о потреби да избегну да одређеним понуђачима пружају информације које би их ставиле у повлашћен положај.)

Поред тога, стручни правни савет о набавкама треба да буде лако доступан општинским службеницима. Национално министарство које надгледа примену транспонованог законодавства у области набавки је овде природни партнер, али улога СКГО може бити да пружа подршку државним органима и да покуша да обезбеди да се правила не тумаче превише рестриктивно из перспективе локалних интереса.

1.5. Показатељи потенцијалног исхода

Формално, већина правила о јавним набавкама ће се у Србији примењивати много пре приступања. Међутим, судећи по искуствима других земаља, могуће је да ће се појавити значајни пропусти при спровођењу, и сигурно ће се интензивирати примена (од стране државних органа или органа на нивоу ЕУ) тих правила. У сваком случају, чак и ако се део утицаја у овим областима запази у претприступној фази, већина утицаја се може приписати самом приступању ЕУ.

Чини се да је примена националних правила до сада била релативно блага, али ојачавање административних капацитета за правне лекове (као што је поменуто у одељку 1.3) значи да локалне самоуправе могу очекивати све више приговора од незадовољних понуђача у наредним годинама.

Изгледа да постоје два главна питања која треба решити приликом процене утицаја правила ЕУ. Прво, ако локалне самоуправе правилно и ефикасно прате све поступке, шта могу добити или изгубити? Процене Европске комисије (2011, стр. 20) указују на то да већа конкуренција и транспарентност доводе до смањења цена од око 2,5 до 10 одсто у поређењу са очекивањима наручиоца. Мора се наћи баланс између тога и административних трошкова тендерског поступка, за које се процењује да износе 1,3 одсто вредности позивања на тендер (укључујући трошкове понуђача, као и администрације), и трајања поступка.¹⁰

Међутим, за локалне самоуправе, однос између трошкова и користи ће вероватно бити мање повољан, јер је обично већина њихових уговора релативно мале вредности и са ограниченим прекограничним интересом. Ако понуде и даље буду подносили углавном понуђачи са локалног или националног нивоа, очекиване уштеде у трошковима ће бити мање (иако искуство указује на то да се и даље остварују користи од повећања транспарентности и конкуренције у виду повећаног интересовања националних понуђача).

10 На пример, обично постоји рок од најмање 52 дана за пријем понуда у отвореном поступку, затим додатно време за оцену понуда, затим период мировања од 10 дана, по чијем истеку се може закључити уговор.

За уговоре мале вредности, административни трошкови, као део вредности уговора, углавном бивају знатно већи. На пример, код уговора средње вредности од 390.000 евра, трошкови могу износити од 6 до 9 одсто (Европска комисија, 2011, стр. 19). Трошкови по сваком уговору који настају због потребе да службеници за јавне набавке буду у току са поступцима у ЕУ, вероватно ће бити већи у мањим локалним самоуправама, које годишње имају само неколико уговора који прелазе праг вредности од 200.000 евра.

На основу тога је тешко закључити да ли ће додатна администрација, која је потребна како би се спровели стандарди ЕУ у области набавки, довести до значајних нето уштеда.

Можда је значајније што се уклањају могућности за промовисање локалних предузећа и послова. Објективна процена је овде тежа, будући да зависи од аспекта са ког се посматра делотворност мера за локални економски развој (при чему се узима у обзир да добитак у једној општини може подразумевати губитак у другој). Може се тврдити да је једна од највећих користи поступака набавке по узору на ЕУ то што они могу служити као препрека патронату и корупцији.

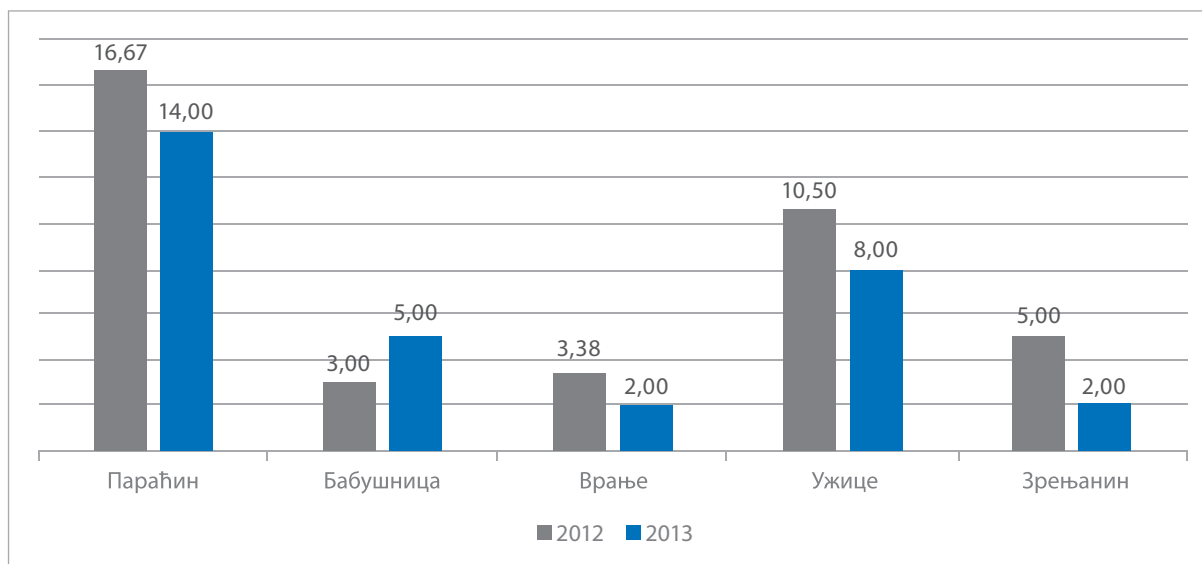
Друго питање је у којој мери ће локалне самоуправе моћи исправно и ефикасно да спроведе поступке. Трошкови за казне, накнаде штете и финансијске корекције (нпр. у случају грешака у поступку набавке у програмима које финансира ЕУ) могу бити значајни у појединачним случајевима. Али, јављају се и додатни административни трошкови приликом поновног отварања поступка и суочавања са правним оспоравањима.

У Шведској, где су административни трошкови јавних набавки незнатно испод просека Европског економског простора у целини (види: Европска комисија 2011, стр. 18, сл. 9), број жалби се повећао преко сто пута после транспонованја правила ЕУ. Око 3.000 жалби годишње се сада решава пред судом, од којих отприлике једна трећина има за последицу поновно отварање поступка. То је показатељ степена поремећаја који се може очекивати чак и у случају довољно ефикасне администрације.

Постоји упечатљива разлика између држава чланица у просечним административним трошковима поступака набавке, мерено јединицом појединац/дан (енг. *person-days*), од нешто више од 10 у земљама са најбољим учинком до нешто мање од 70 у земљама са најлошијим учинком (види исто). Државе чланице које су недавно приступиле иду и међу оне са најбољим и међу оне са најлошијим учинком. Отуд би груби показатељ разлике између најбољих и најгорих случајева за земљу као целину, износио 60 појединац/дан по уговору, помножено са процењеним трошковима плата и очекиваним просечним бројем уговора који прелазе праг по општини годишње.

Што се тиче Србије, тренутно није једноставно проценити трошкове плата. Са просечном платом у јавном сектору од приближно 650 евра, укључујући порезе (март 2013), неефикасна примена правила о јавним набавкама може коштати скоро 1300 евра по уговору у поређењу са сценаријом у најбољем случају (70 појединац/дан по уговору у поређењу са 10). Међутим, ова процена је далеко од прецизне будући да се ефикасност запослених који се баве поступцима јавних набавки знатно разликује од општине до општине (види графикон у наставку). Иако неки од ових запослених имају и друга задужења, јасно је да се њихова ефикасност и, самим тим, трошкови плата изразито

разликују. Поред тога, ова процена не укључује друге могуће трошкове, као што су трошкови накнада за чланове комисије, тамо где је то потребно.



Графикон 1.1: Број поступака јавних набавки по запосленом који ради на јавним набавкама у 2012. и 2013. години

Подаци из студије случаја Асоцијације локалних управа Уједињеног Краљевства (2011) такође указује на значајне разлике између локалних самоуправа у истој земљи, са трошковима за спровођење рестриктивног поступка у распону од 1500 фунти стерлинга до 13.000 фунти стерлинга (око 1750 до 15.000 евра) у различитим, али сличним окружим. Вредности уговора нису дате, али поређење са средњом вредности уговора у ЕУ од 390.000 евра указује на распон од приближно 0,5 до 3,8 одсто (иако су неке од ових разлика последица набавке различитих типова робе и/или услуга).

Ови подаци указују на то да ће национални оквир и локални капацитети за ефикасно спровођење поступка представљати кључне факторе за утврђивање утицаја правила ЕУ о јавним набавкама на локални ниво. Уз ефективну припрему, трошкови се могу држати на прихватљиво ниском нивоу и вероватно је да ће бити нижи од користи. Али, исход може бити и знатно лошији ако државни органи додатно компликују поступке и ако се локалне власти недовољно припреме.

Подаци из Шведске (SOU 2011.): од нешто више од 19.000 поступака набавки које су спровели наручиоци у Шведској, око 25 одсто прелази прагове ЕУ. Међутим, већи органи управе (укључујући национална министарства, агенције итд.) чине већи део у том проценту. Већина органа је спровела само неколико поступака, а око 30 одсто (328 органа) је спровело само један. Ово вероватно укључује и много мањих локалних самоуправа, иако подаци нису разврстани према типу органа.

Међутим, кључни проблем за локалне самоуправе у Србији јесте у томе што су прагови према закону о јавним набавкама знатно мањи него што то захтевају правила ЕУ. Дискутабилно је да ли то треба или не треба посматрати као последицу приступања. Ипак, то значи да ће чак и мање локалне самоуправе морати да спроводе формалније поступке набавке (и да се вероватно суоче са већим бројем правних оспоравања) него одговарајуће локалне управе у другим државама чланицама. Због тога је све важније да се обезбеди ефикасно спровођење поступака на локалном нивоу и/или да се државни органи убеде да преиспитају прагове или избегну непотребне компликације за уговоре мале вредности.

Као пример трошкова асоцијације, *SALAR* има 3,5 радна места намењена за јавне набавке – обуку (укључујући тродневне основне курсеве), телефонску подршку, заступање пред судом, контакт са државним органима и органима ЕУ, лобирање и пружање информација локалним званичницима. Наравно, правници и други стручњаци ангажовани као спољни сарадници могу пружати неке од ових услуга општинама, али вероватно по вишој цени.

Европска комисија указује на веће ангажовање централних тела за набавке у свом последњем извештају о спровођењу:

Државна администрација, и на централном и на локалном нивоу, све више ангажује специјализована тела, попут централних тела за набавке (ЦТН), док повећана употреба оквирних уговора мења природу функције набавки.

Даље се напомиње да је ангажовање централних тела за набавку уопште, обавезно само за органе централне власти. Други, укључујући и локалне самоуправе, могу се подстицати да користе таква тела, али такође могу успоставити и сопствене модалитете за набавке. У пракси, много робе и, нарочито, услуга које треба набавити јесу „локални“ по својој природи, те је тешко утврдити како централизоване набавке могу бити делотворне у свим случајевима.

2. ДРЖАВНА ПОМОЋ

2.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти

Правила ЕУ о државној помоћи такође имају велики утицај на улогу коју локалне власти имају као наручиоци, уговорачи и оснивачи локалних предузећа. Као и у случају јавних набавки, утицај на локални ниво је често потцењиван у претходним проширењима.

Локални лидери и службеници нису увек свесни да мере попут пореских олакшица, куповине имовине под повлашћеним условима или коришћење јавних услуга од стране локалних власти (без спровођења конкурентног тендера) може представљати недозвољену државну помоћ. Последице по повлашћене компаније или организације могле би бити кобне, јер ће можда морати да отплате помоћ са каматама (чак и ако то води до стечаја). Последице по саме локалне власти такође могу бити озбиљне. Иако оне могу да поврате исплаћену недозвољену помоћ, то може довести до обустављања датих активности, поништавања трансакција и финансијских губитака у случају заједничких улагања.

Очекује се да ће спровођење правила о државној помоћи донети користи у виду уштеде трошкова преко повећања конкуренције и транспарентности, чак и по цену смањења дискреције у погледу тога како локални политичари и службеници користе јавни буџет. Административни трошкови овде представљају мањи проблем него у случају јавних набавки, будући да не постоје сложени поступци *ex ante* које треба пратити на локалном нивоу. Главни трошак се може посматрати као ризик од кршења правила *ex post*.

Најбоље што локалне власти могу да ураде да би се припремиле јесте да повећају ниво опште свести о правилима о државној помоћи код оних чије одлуке могу утицати на јавни буџет. Пошто поједине локалне власти тешко могу да обезбеде ниво правне експертизе која је потребна како би се овладало релевантним законодавством и судском праксом, оне ће, приликом детаљне примене правила, морати да се ослоне на правне савете и/или сарадњу са својим асоцијацијама и националним телима задуженим за државну помоћ (на пример, у процени тога да ли су потенцијално спорне системи помоћи или трансакције обухваћени неким од бројних изузећа).

2.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу¹¹

Кључни елемент правних тековина ЕУ у области државне помоћи представљају чл. 107–109.

¹¹ За преглед свих правила о државној помоћи која су тренутно на снази види: European Commission (2013) . Сам садржај чини око 10 страна, што указује на сложеност ове области, нарочито када је реч о правилима која су специфична за одређене секторе.

УФЕУ¹² (и бројне одлуке Комисије и пресуде Суда у овој области). У суштини, Уговор забрањује помоћ која може нарушавати конкуренцију давањем предности одређеним предузећима (не само компанијама) за производњу и промет робе и услуга. Од тога постоје и неки изузеци, али опште правило је да се свака помоћ, која се сматра дозвољеном, мора унапред пријавити Европској комисији како би она дала претходно одобрење.

Детаљна правила за праћење и контролу су наведена у:

[Уредби Савета \(ЕЗ\) бр. 659/1999 од 22. марта 1999. године. којом се утврђују детаљна правила за примену члана 93. Уговора о ЕЗ \(сада члан 108.\).](#)

Претходно пријављивање представља значајан терет за локалне самоуправе, ако се узме у обзир потреба за припремом (заједно са државним органима) и вероватно кашњење од најмање 6–9 месеци (и дуже у сложенијим случајевима) пре одобравања.

Међутим, додела недозвољене помоћи (што укључује и непријављену помоћ, чак и ако је накнадно одобрена) може довести до обуставе плаћања, повраћаја исплаћених износа са каматом, поништавања извршених трансакција и до 10 година након доделе помоћи и наметања казни државама чланицама (које се у неким земљама могу пренети на локалне самоуправе одговорне за доделу недозвољене помоћи).

Правила ЕУ о државној помоћи, локални политичари и службеници често доживљавају као културни шок. Чак и ако су очигледнији облици помоћи (директне субвенције за локална предузећа, на пример) већ санкционисани националним прописима, правила ЕУ регулишу мање очигледне изворе користи, попут трансакција у вези са некретнинама или земљиштем под повлашћеним условима, уговора за које није покренут конкурентни тендерски поступак, финансирања непрофитних организација, дискреционих пореских олакшица за одређена предузећа и бесплатна или субвенционисана обука (да наведемо само неколико примера).

Према ономе што је претходно речено, такође треба да буде јасно да свако јавно финансирање не представља државну помоћ. На пример, забрана се не примењује на опште мере које су доступне свим привредним субјектима у земљи, помоћ јавним телима која нису укључена у економске активности, подршку општим инфраструктурним пројектима који не доносе корист само одређеним корисницима, набавку робе и услуга по пуној тржишној вредности (нпр., набавка по поступцима који се наводе у претходном поглављу) и помоћ појединцима или запосленима од које предузеће нема директну корист. Поред тога, подршка јавним телима која се даје у складу са „начелом инвеститора у тржишној привреди“ (у суштини, подршка коју би обезбедио приватни инвеститор у сличним околностима) јесте допуштена, иако то није увек лако просудити или показати.

Сматра се да је помоћ компатибилна са унутрашњим тржиштем уколико спада у неку од категорија изузећа. Оне се наводе у бројним смерницама, оквирима и другим саопштењима о државној помоћи

12 Уговор о функционисању Европске уније. Треба имати на уму да се позивање на чланове у насловима прописа обично односи на раније ревизије Уговора. Кад је реч о државној помоћи, позивање на чл. 92–93 и 87–88 сада треба читати као позивање на чланове 107–108.

у области заштите животне средине, истраживања и развоја, санације и реструктурирања предузећа у тешкоћама, регионалног развоја, пружања услуга од општег економског интереса (види поглавље 3 о комуналним услугама у наставку) и у неколико специфичних области и сектора, попут ризичног капитала у МСП, електричне енергије, широкопојасне инфраструктуре и железница. О помоћи у овим областима се такође мора обавестити Комисија, која одлучује да ли ће је одобрити или не, на основу критеријума који су дати у одговарајућем оквиру или смерницама.

У „подручјима где је животни стандард изузетно низак или где постоји озбиљна стопа незапослености” (члан 107. став 3. тачка а. УФЕУ), смернице о регионалној помоћи су посебно значајне.¹³ То донекле чини правила флексибилнијим, јер се одобрава инвестициона помоћ великим, као и малим и средњим предузећима и (у ограниченим околностима) оперативна помоћ, под условом да се, према општем правилу, она додељује према стратегији о регионалном развоју која обухвата више сектора. Максималан дозвољен обим помоћи великим предузећима варира у односу на регионални БДП по глави становника: 25, 35 или 50 одсто за регионе са БДП по глави становника испод 75, 60 односно 45 одсто од просека у ЕУ-27. Лимити се могу повећати за 20 одсто за помоћ која се додељује малим предузећима а 10 одсто за средња предузећа. Нижи лимити се примењују на „велике инвестиционе пројекте” (преко 50 милиона евра). Комисија је, у јуну 2013. године, усвојила нови сет смерница за период 2014–2020. године.¹⁴

Кључне тачке које треба истаћи у вези са регионалном помоћи обухватају следеће:

- Укупна јавна подршка (на локалном, регионалном и националном нивоу, као и на нивоу ЕУ) узима се у обзир приликом евалуације обима државне помоћи.
- О помоћи која се може дозволити према смерницама о регионалној помоћи се и у том случају, према општем правилу, мора унапред обавестити Комисија. Додатни услови, који су утврђени уредбом о изузећу по категоријама (види у наставку) морају се испунити како би се избегло претходно обавештавање. На пример, велика предузећа која примају регионалну инвестициону помоћ морају доказати да инвестицију није могуће остварити на други начин. Помоћ за одређене секторе (са изузетком туризма) у сваком случају се мора пријавити.

Предложени прописи за кохезиону политику у периоду 2014–2020. године даље повећавају стопу коришћења „финансијских инструмената” попут постојеће иницијативе *JESSICA* (Заједничка европска подршка одрживим инвестицијама у градским подручјима).¹⁵ То подразумева уплаћивање

13 До сада, ова подручја су посматрана исто као „слабије развијени региони” према кохезионој политици (тј. она подручја где је БДП по глави становника испод 75 одсто просека у ЕУ), што значи да би тренутно читава Србија спадала у ту категорију. За мање угрожене регионе, „помоћ ради олакшавања развоја одређених привредних активности или привредних подручја” такође је дозвољена према члану 107. став 3. тачка в), са границом 10–30 одсто за помоћ великим компанијама. Ови региони нису исто што и „развијенији региони” или „региони у транзицији” према кохезионој политици; тачније, географски оријентисану листу области којима се може доделити помоћ мора одобрити Комисија.

14 EUROPEAN COMMISSION, Guidelines on regional State aid for 2014-2020, *Official Journal of the European Union*, 2013/C 209/01, 23 July.

15 KPMG (2011) даје користан преглед овог и других сличних инструмената и њиховог коришћења у централној и источној Европи.

регионалне помоћи ЕУ у револвинг фондове за урбани развој који се могу користити као зајмови, удео у капиталу итд. То је потенцијално користан инструмент за градске власти, али такође може послужити да се илуструје комплексност питања државне помоћи, будући да постоје најмање три категорије субјеката којима се може доделити повлашћен положај: управници фонда, приватни инвеститори који доприносе фонду и организације које имају користи од пружања подршке пројекту.

Постоје и одредбе Уговора и друга специфична правила за одређене секторе (укључујући пољопривреду и рибарство, угаљ и челик, синтетичка влакна и транспорт) која имају првенство пред општим смерницама. У вези са транспортом, у члану 93. УФЕУ се наводи да је помоћ „у складу [са Уговором] ... ако одговара потребама координације транспорта или представља накнаду за испуњавање одређених обавеза које проистичу из концепта јавне службе”.

Напокон, постоје и изузеци од општег правила којима се захтева претходно обавештавање о помоћи. Они су обухваћени уредбом о изузећу по категоријама и уредбом *de minimis*:

Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 800/2008 од 6. августа 2008. године на основу које се одређене категорије државне помоћи квалификују као компатибилне са заједничким тржиштем према члановима 87. и 88. Уговора (Општа Уредба о изузећу по категоријама)

Уредба Комисије (ЕЗ) бр. 1998/2006 од 15. децембра 2006. о примени чланова 87. и 88. Уговора на помоћ *de minimis*.

Ове уредбе је усвојила Комисија на основу такозване Уредбе о давању овлашћења:

Уредба Савета (ЕЗ) бр. 994/98 од 7. маја 1998. године о примени чланова 87. (бивши члан 92.) и 88. (бивши члан 93.) Уговора о оснивању Европске заједнице на одређене категорије хоризонталне државне помоћи.

Постојеће изузеће по категоријама обухвата 26 категорија, укључујући регионалну помоћ; заштиту животне средине (нпр., подстицање инвестиција у области уштеде енергије и обновљиве енергије); мала и средња предузећа (МСП); истраживање; развој и иновације; обуку; раднике у неповољном положају или раднике са инвалидитетом. Неколико услова мора бити испуњено да би се примењивало изузеће по категоријама. Посебно, помоћ мора омогућити стварање корисних подстицаја, морају се испунити критеријуми транспарентности, и постоје границе за обим помоћи у свакој категорији (део укупних трошкова који се може покрити), прихватљиве трошкове и максималне износе помоћи.

Што се тиче државне помоћи, треба поново истаћи да изузеће по категоријама представља много више од *carte blanche* за власти у слабије развијеним регионима. Посебно, како би била изузета од обавезе претходног пријављивања, помоћ мора бити „транспарентна”¹⁶, што значи да локалне

16 То може обухватити грантове и субвенције каматних стопа, кредите, где се за еквивалент бруто гранта узима у обзир референтна каматна стопа (израчунато у складу са Уредбом Комисије), схеме гараната, фискалне мере (са максималним дозвољеним износом) и неке врсте бесповратних аванса.

самоуправе и даље могу бити затечене због доделе неочекиваних врста помоћи (нпр., пореске олакшице, имовинске трансакције, додела неконкурентних уговора). Штавише, не мора се нужно подразумевати да је финансирање пројеката преко структурних фондова ЕУ или Инструмента за претприступну помоћ у складу са правилима о државној помоћи.

Правилем *de minimis* се изузима помоћ мања од 200.000 евра у периоду од три узастопне године, опет ако су испуњени критеријуми транспарентности. Праг за друмски саобраћај је 100.000 евра, а неке друге области, укључујући рибарство и примарну пољопривредну производњу, изузете су. Нова уредба о помоћи *de minimis* која се додељује предузећима која пружају услуге од општег економског интереса, утврђује праг од 500.000 евра у многим областима значајним за локалне самоуправе (види одељак 3.2. у наставку).

Ове одредбе не значе да локалне самоуправе могу додељивати мање износе помоћи по сопственом нахођењу. Оне ће морати да провере укупан износ помоћи *de minimis* додељене једном примаоцу, како би се обезбедило да се прагови не превазиђу. И опште одредбе Уговора и даље забрањују, на пример, помоћ која представља дискриминацију на основу држављанства.

Законодавни оквир за државну помоћ је тренутно у процесу опсежне ревизије. Након Саопштења Комисије о општем приступу из 2012, Савет је већ усвојио ревизију такозване Уредбе о давању овлашћења и Процесне уредбе.¹⁷ У току су и друге ревизије, укључујући ревидирану уредбу о општем изузећу по категоријама и уредбу *de minimis*, као и различите пакете смерница. Ове ревизије ће вероватно обухватити значајне промене и консолидацију различитих изузећа, те се може препоручити општинама у Србији да усмере пажњу на ревидирана правила пре него на детаље постојећег оквира (иако треба нагласити да се од општина већ очекује да поштују постојећи оквир – види одељак 2.3. у наставку).

Неки од практичних изазова са којима се сусрећу локалне самоуправе:

- недостатак основне свести о томе шта се може сматрати недозвољеном државном помоћи, што обично доводи до комплексних и скувих проблема, који су се могли избећи да су се питања у вези са државном помоћи решавала раније, у процесу доношења политике
- правна несигурност (чак и за службенике са искуством) у вези са тим да ли се одређене мере сматрају државном помоћи и који од бројних смерница, оквира и правила специфичних за одређене секторе могу бити меродавни

17 САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, САВЕТУ И ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНУ, Модернизација државне помоћи ЕУ, СОМ(2012) 209 final, Брисел, 8. 5. 2012. Уредба Савета бр. 733/2013 од 22. јула 2013. године којом се мења и допуњава Уредба (ЕЦ) бр. 994/98 о примени чланова 92. и 93. Уговора о оснивању Европске заједнице на одређене категорије хоризонталне државне помоћи (Council Regulation No. 733/2013 of 22 July 2013 amending Regulation (EC) No 994/98 on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid, *Official Journal of the European Union*, L204, *Official Journal of the European Union*, L204, p. 11, 31 July).

Уредба Савета бр. 734/2013 од 22. јула 2013. године којом се мења и допуњава Уредба (ЕЦ) бр. 659/1999 којом се утврђују детаљна правила за примену члана 93. Уговора ЕЗ (Council Regulation No. 734/2013 of 22 July 2013 amending Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, *Official Journal of the European Union*, L204, p. 15, 31 July).

- потреба да се, чак и у релативно једноставним случајевима који су обухваћени уредбом *de minimis* или уредбом о изузећу по категоријама, обезбеди испуњавање свих услова, укључујући захтеве за вођење евиденција, извештавање и обавештавање (чак и када се не захтева претходно обавештавање).

Као део модернизације правила о државној помоћи, Комисија саопштава да намерава да усмери залагања на случајеве са највећим утицајем на унутрашње тржиште, док „анализу случајева који се више односе на локални ниво и оних који имају мањи утицај на трговину, треба поједноставити. [То] се може постићи дефинисањем пропорционалнијих и диференциранијих правила и модернизацијом поступака за контролу државне помоћи, са повећањем одговорности држава чланица у креирању и спровођењу мера подршке.”¹⁸

2.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

Према члану 38. Прелазног трговинског споразума између Републике Србије и Европске уније и сродним питањима, правила ЕУ о државној помоћи се већ у највећој мери примењују (она „не морају” да се примењују на пољопривреду и рибарство, и постоје посебна правила којима се изузетно дозвољава помоћ за реструктурирање индустрије челика). Законом о контроли државне помоћи, који је усвојила скупштина Републике Србије у јулу 2009. године, предвиђено је да се о примени правила стара Комисија за контролу државне помоћи (ККДП), успостављена под окриљем Министарства финансија и привреде. Системе помоћи уведене пре успостављања овог органа треба ускладити са критеријумима ЕУ у периоду од четири године од ступања на снагу прелазног споразума (тј. до фебруара 2014.).

Извештај ККДП из септембра 2012. године о државној помоћи у 2011. години садржи ограничен број података о помоћи коју су доделиле локалне самоуправе. Одговоре је дало 50 локалних самоуправа, од којих је девет „доделило државну помоћ у складу са Законом” (стр. 5). Из извештаја се може закључити (стр. 18) да су ове самоуправе доделиле укупно 135 милиона динара (око 1,2 милиона евра) и да ККДП све то сврстава у категорију регионалне помоћи.

Правни оквир за контролу државне помоћи у Србији чине:

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

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи уређују се сви елементи система за доделу државне помоћи. Њоме се дефинишу критеријуми на основу којих се специфичне буџетске апропријације

18 COM(2012) 209 final (види претходну фусноту), став 19.

и други поступци владе посматрају као државна помоћ. Финансијске и нефинансијске мере које се не квалификују као државна помоћ, не треба пријављивати Комисији за контролу државне помоћи.

Ова уредба представља камен темељац правног оквира за државну помоћ у Србији и темељно разумевање њене унутрашње логике је неопходно за евалуацију садржаја и обима успостављеног система контроле државне помоћи.

У строгом смислу, све одредбе ове уредбе су у складу са одговарајућим законодавством ЕУ и јуриспруденцијом Суда правде. На пример, одредбе уредбе о државној помоћи које се односе на такозвану Алтмарк накнаду предузећима која пружају услуге од општег економског интереса потпуно су исте као одредбе правних тековина ЕУ (види одељак 3.2. у наставку о условима под којима се јавно финансирање услуга од општег економског интереса (УОЕИ) не сматра државном помоћи). Према томе, такве одредбе ће бити корисне за сва јавна комунална предузећа у Србији (за државну помоћ која је увек дозвољена ако не прелази 30 милиона евра годишње).

Међутим, пропуштено је да се у Уредбу укључе одредбе Одлуке Комисије бр. 842/2005 (позната и као одлука УОЕИ) којима се од држава захтева да спроводе редовне провере како би се осигурало да предузећа не добијају накнаду која прелази износ довољан да се покрију трошкови и оствари прихватљива добит. У члану 97 (тачка е.) Уредбе се захтева да свако предузеће које прима накнаду води одвојене рачуне за услуге за које му се исплаћује накнада и за остале услуге, да би се тако олакшала неопходна контрола. Међутим, поступак за такве контроле и тело надлежно за њихово спровођење (ККДП, на пример) и даље нису одређени.

Неке од препрека за делотворно спровођење прописа о државној помоћи:

- ККДП нема аутономију, будући да је успостављена као део Министарства финансија и привреде (што је парадоксално, с обзиром на то да је само министарство један од највећих давалаца државне помоћи).
- ККДП нема адекватне ресурсе да контролише законитост свих директних и индиректних интервенција државе, покрајине и локалних самоуправа који се могу окарактерисати као државна помоћ.
- Обавеза наметнута предузећима која пружају УОЕИ у Србији да одређују тарифе које покривају трошкове и прихватљиву добит (што представља основни захтев за примену Алтмарк правила у Србији) нема одраза у пракси. Ниске тарифе су утврђене без икаквог прихватљивог економског оправдања, а оснивачи предузећа (држава, аутономна покрајина и општине) обично покривају губитке средствима из општег буџета.
- Критеријуми за регионалну инвестициону помоћ су сувише општи и нејасни, што омогућава арбитражно дефинисање система државне помоћи.

ККДП је контактирала са свим градовима и општинама у Србији и они су обавештени о својој обавези да пријављују државну помоћ. Одређени облици државне помоћи су изузети од пријављивања – тј. оглашени *ex lege* као дозвољена државна помоћ. Ови облици државне помоћи су потпуно исти

као они који су изузети у правним тековинама ЕУ (правила о изузећу по категоријама, помоћ *de minimis*, накнаде типа Алтмарк и помоћ предузећима која пружају УОЕИ, уколико испуњавају утврђене критеријуме). У Закону о државној помоћи помињу се помоћ која се сматра дозвољеном и помоћ која „може бити дозвољена“.

Градови и општине у Србији још увек нису свесни веома комплексне регулативе која уређује државну помоћ. Свака локална самоуправа у Србији има најмање једну схему доделе државне помоћи – попут пореских олакшица за нове инвеститоре, револвинг фондова, буџетских субвенција за мала и средња предузећа или додељивања бесплатног грађевинског земљишта стратешким инвеститорима. Упркос чињеници да већина локалних система доделе државне помоћи представља државну помоћ *de minimis*, треба нагласити да чак и најразвијенији градови и општине немају свеобухватан попис својих система доделе државне помоћи. Ако се то има на уму, може се претпоставити да чак ни оних 50 градова и општина који су пријавили неке облике државне помоћи нису пријавили све (будући да нису обучени и не поседују одговарајуће вештине да би препознали државну помоћ у ономе што сматрају познатим поступцима).

Државна помоћ и локална јавна предузећа (види такође поглавље 3)

Недостатак транспарентних поступака набавке у случају локалних јавних предузећа знатно повећава ризик од проблема са становишта правила ЕУ о државној помоћи. Истраживање из 2011. године о локалној пракси у Европској банци за обнову и развој и у поступцима јавних набавки (ЕБРД 2011) ставља Србију на последње место, после свих осталих земаља које припадају субрегиону (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија, Македонија и Турска). У извештају се констатује да у Србији (заједно са друге две земље из региона – Црном Гором и Турском) сектор комуналних услуга још увек није ефективно обухваћен прописима из области јавних набавки. Набавке у сектору комуналних услуга (монопол над јавним услугама) јесу изван оквира прописа о јавним набавкама у Србији. Наиме, предузећа која наступају као наручиоци нису у обавези да примењују Закон о јавним набавкама када набављају робу, радове и услуге од јавног предузећа коме је додељено „ексклузивно право да пружа услуге које су предмет јавне набавке“. Ова одредба је задржана и у новом Закону о јавним набавкама (види претходно поглавље). Новим законом (види члан 7. став 1.) изузимају се наручиоци од обавезе да спроводе прописе о јавним набавкама приликом уговарања набавки услуга од јавних предузећа. Кључни разлог за забринутост посматрача ЕБРД-а тиче се тога што општине директно склапају уговоре са својим јавним комуналним предузећима (обично за извођење великих радова, попут проширења система за снабдевање водом, али такође и за опште грађевинске радове и јавне услуге као што су одржавање паркова, зимско одржавање и чишћење улица), као и поступака набавки које спроводе сама ЈКП.

У Нацрту Стратегије за реструктурирање ЈКП у Србији, коју је припремила претходна влада 2008. године, истиче се да „ЈКП... добијају општинске пројекте као извођачи у градњи капиталних објеката често без организовања тендерског поступка“ и да се „...’добит’ из грађевинских пројеката често користи да би се покрили губици у основним делатностима ЈКП“ (Одељак 4.5.1 Нацрта Стратегије). У Нацрту Стратегије се препоручује да убудуће „склапање уговора између ЈКП и општине у области градње комуналних објеката и инфраструктуре треба организовати уз поштовање Закона

о јавним набавкама". Садашња пракса да општинска Дирекција за грађевинско земљиште обично склапа уговоре директно са ЈКП, сматра се штетном јер се тиме искључују приватни извођачи радова из учешћа на конкурс за доделу грађевинских уговора, затим има за последицу склапање скупих уговора (тзв. *sweetheart contracts*) којима се фаворизују ЈКП и дозвољава субвенционисање основних услуга које пружају ЈКП.

Државна помоћ и додељивање земљишта по цени нижој од тржишне

Додељивање земљишта по цени нижој од тржишне уређено је Уредбом о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или дâ у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде („Службени гласник РС”, бр.13/2010). Уредбом се постављају критеријуми на основу којих град или општина могу доделити грађевинско земљиште по повољнијој цени или без накнаде и за то се утврђују посебни поступци. Критеријуми који се постављају Уредбом су следећи: да се ради о реализацији пројекта економског развоја, што подразумева пројекат којим се повећава запосленост у локалној привреди бар за 1 одсто или је то пројекат за изградњу објеката намењених за социјално становање, објеката за субвенционисано решавање стамбених питања или објеката у функцији обављања комуналне делатности. Као опште начело, смањење цене у поређењу са тржишном ценом не може бити веће од очекиваног повећања јавних прихода од инвестиције у периоду од пет година од закључивања уговора. Земљиште се може доделити без накнаде само ако се инвестиција реализује у неразвијеним градовима и општинама (са листе коју утврђује влада). Додељивање земљишта по цени нижој од тржишне или без накнаде одобрава Влада Републике Србије на основу студије трошкова/добити коју припрема град или општина.

Општински прописи о грађевинском земљишту, накнадама за уређење и коришћење земљишта и комуналним таксама

Локална самоуправа, у складу са својом надлежношћу, може одлучити да додели одређене повластице предузећима која граде објекте и инфраструктуру на територији такозване слободне зоне или индустријских зона. Ове повластице укључују изузимање од плаћања локалних пореза, такси и накнада за чије прикупљање су задужене локалне самоуправе, као што су накнаде за уређење и коришћење општинског земљишта, таксе за услове и споразуме у вези са урбанистичким планирањем, таксе за снабдевање водом и прикључивање на канализациони систем и накнаде за локалне комуналне услуге.

Државна помоћ и финансијска подршка МСП

Скоро сви градови и општине у Србији имају неку врсту механизма за финансирање којим се обезбеђује финансијска подршка пословном сектору: МСП, предузетницима (власницима малих радњи који нису регистровани као правни субјекти) и/или пољопривредним газдинствима. Разлике између ових модела су бројне, али се може запазити неколико сличности. Неке локалне самоуправе финансирају само предузетнике и пољопривредна газдинства, док друге финансирају и предузетнике и МСП (правна лица). Неке локалне самоуправе дају финансијску помоћ незапосленим особама како би започеле пословање и општинским службама како би запослиле почетнике.

Локалне самоуправе по правилу дају финансијску подршку за набавку основних средстава (на период дужи од три године). Неки градови и општине дају кредите предузетницима и пољопривредним газдинствима.

За администрирање програма може бити задужен постојећи правни субјект (на пример, Дирекција за робне резерве) или тек успостављени правни субјект (на пример, посебан фонд). У неким случајевима, програм се може администrirати кроз једноставну буџетску линију (апропријација у годишњем буџету).

За све кључне одлуке (критеријуми, износ средстава, одлуке о додели итд.) задужена је комисија, чије чланове обично именује градоначелник. Не постоје јасни критеријуми за одабир чланова комисије. Генерално, чланови се бирају и међу представницима општине (могу бити политички изабрани или службеници општине/запослени) и међу пословним светом, обично из асоцијације локалних предузетника. Политички разлози могу имати утицај на именовање чланова комисије. За оне аспекте администрације фондова који се не поверавају банци или другим правним субјектима, задужена је администрација општине – обично сектори за локални економски развој, финансије и/или пољопривреду.

Веома често су одлуке о питањима попут максималног износа кредита који се може доделити дискреционе одлуке. Критеријуми за доношење таквих одлука нису конзистентни, или једноставно нису унапред одређени, па да ли ће подносилац захтева добити 20.000 евра или 50.000 евра зависи од арбитражне одлуке чланова комисије у сваком појединачном случају.

Правило de minimis

Државна помоћ мале вредности је у потпуности регулисана у складу са правилима ЕУ и јуриспруденцијом о помоћи *de minimis*. Помоћ *de minimis* се може доделити независно од намене, изузев за вађење угља, набавку друмских теретних возила у предузећима која се баве друмским теретним саобраћајем, иницијативе за извоз којима се успоставља или омогућава дистрибутивна мрежа или друге расходе у вези са извозом. Државна помоћ *de minimis* у износу до 200.000 евра у динарској противвредности се може доделити појединачним предузећима (са изузетком друмског саобраћаја за који помоћ износи 100.000 евра у динарској противвредности) у било ком периоду од три узастопне године.

Одговорност локалних самоуправа за накнаду штете у случају недозвољене државне помоћи

Аранжмани уз помоћ којих државни органи пребацују одговорност за накнаду штете због кршења правила ЕУ о државној помоћи на локалне самоуправе тренутно нису предвиђени законодавством у Србији. Међутим, у теорији, није немогуће увести такве аранжмане, будући да неки преседани већ постоје. Наиме, Влада је овлашћена да привремено обустави пренос општинских средстава (општи пренос средстава из државног у локални буџет) уколико се општине не придржавају одређених правила стриктне финансијске дисциплине (на пример, уколико не исплате комерцијалне добављаче у максималном року од 45 дана).

2.4. Могућност да се утиче на исход

2.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Правне тековине ЕУ у вези са државном помоћи тичу се основних начела Уговора, што значи да не постоји могућност општих одступања или прелазних споразума. Заиста, као што је већ поменуто, правила се већ највећим делом примењују, макар у начелу.

Одредбе о специфичним случајевима државне помоћи се могу унети у уговор о приступању. Међутим, то се може двојачко посматрати. Са једне стране, дугорочне мере помоћи и друге схеме које је одобрила ККДП пре приступања могу се одредити као „постојећа помоћ” (у смислу члана 108. Уговора), што подразумева да Европска комисија може уложити приговор, али не може захтевати повраћај већ исплаћених износа. Са друге стране, Унија може захтевати отплату помоћи која је недозвољено додељена пре приступања, али након ступања на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању.

Обе врсте одредаба су унете, на пример, у уговор о приступању Хрватске.¹⁹ Посебно, преговарачи су се споразумели да ће помоћ која је додељена главним произвођачима челика 2006. морати да се отплати, док ће помоћ која је додељена за реструктурирање предузећа за бродоградњу морати да се отплати уколико она нису реструктурирана или приватизована пре приступања. Мало је вероватно да ће се схеме помоћи нижег профила, којима управљају локалне самоуправе, третирати на овај начин. Међутим, општине могу размотрити могућност да захтевају од државних органа да одреде помоћ као „постојећу помоћ” уколико сматрају да одређене схеме могу привући нежељену пажњу Европске комисије у периоду након приступања.

Као и у случају јавних набавки, и поред тога што је законодавни оквир у области државне помоћи тренутно у фази ревизије, општине у Србији не могу имати много користи од покушаја да директно лобирају код институција ЕУ у овој области. (Иако учешће у Европским мрежама локалних самоуправа може допринети бољем разумевању примене правила, препрекама које треба избећи, новинама у законодавству и тако даље).

2.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

Правне тековине ЕУ о државној помоћи представљају обавезе које проистичу из Уговора и уредбе које се директно примењују, па се не захтева транспоновање у национално законодавство. Међутим, и даље могу постојати национална правила или пракса у области државне помоћи који су строжији од правила ЕУ. У Шведској на пример, Закон о локалној самоуправи садржи ограничења у погледу подршке за индустрију, на основу којих се помоћ забрањује, чак и ако је укључена у структурне фондове ЕУ.²⁰

¹⁹ Види посебно члан 16. и Анекс IV, члан 36. став 1. и Анексе VIII и IX.

²⁰ Види Statskontoret (2005, стр. 29) о случају Холихамар (Hollyhammar; на шведском). Види такође поглавље 4.

Поред тога, будући да су државе чланице одговорне за пријављивање државне помоћи Комисији, претпоставља се да ће се од локалних самоуправа захтевати да доставе информације државним органима о додељивању локалне помоћи. И с обзиром на сложеност ове правне области, локалне самоуправе се често у великој мери ослањају на државне органе и од њих траже савете. Према томе, чак и ако национална правила нису строжија од правила ЕУ, државни органи (ККДП) ће вероватно и даље имати велики утицај у пракси приликом одлучивања које врсте помоћи се могу или не могу допустити. То указује на улогу СКГО у повезивању локалних самоуправа и државних органа и у старању о томе да државни органи не тумаче правила сувише рестриктивно.

Државни органи могу радо прихватити допринос СКГО, будући да су под притиском да побољшају координацију између ККДП и давалаца помоћи. Из последњег извештаја Комисије ЕУ о напретку Србије:

... потребни су даљи напори како би се обезбедило да даваоци помоћи пријављују своје пројекте пре него што државна помоћ буде исплаћена и како би се осигурало благовремено усклађивање постојећих програма државне помоћи. Морају се унапредити резултати Комисије (ККДП) у спровођењу прописа, а њену независност у раду тек треба показати. Треба интензивирати сарадњу и координацију између ККДП и свих тела која додељују државну помоћ.²¹

Државни и покрајински органи такође могу помоћи пријављивањем програма Комисији у областима попут обновљиве енергије, истраживања и развоја, помоћи за реструктурирање МСП и тако даље. Овим се може обезбедити правно покриће за локалне самоуправе које желе да доделе помоћ према овим програмима, без потребе да самостално подносе нову пријаву.

2.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

Подизање основног нивоа свести на локалном нивоу је вероватно најзначајнији корак који локалне самоуправе морају предузети како би у овој области максимизовале нето користи од приступања. Штавише, правни експерти или експерти ЕУ нису једини који треба да познају правила о државној помоћи, већ треба да их познају и сви остали у организацији, који могу доносити одлуке значајне за јавни буџет, без обзира на то да ли приступање утиче на подручје њихове одговорности.²²

Правни савет о државној помоћи мора бити лако доступан општинским службеницима, будући да је нереално очекивати да било која, осим највећих локалних самоуправа, има неопходан ниво експертизе. Подразумева се да партнере представљају национална министарства и агенције, нарочито ККДП, али СКГО може имати кључну улогу у повезивању локалних самоуправа и

21 РАДНИ ДОКУМЕНТ ОСОБЉА КОМИСИЈЕ: ИЗВЕШТАЈ О НАПРЕТКУ СРБИЈЕ ЗА 2012. ГОДИНУ, SWD(2012) 333 final, Брисел, 10. 10. 2012.

22 Илустративан пример из Шведске тиче се ситуације са градским тргом у граду Оре (делимично у вези са светским првенством у алпском скијању 2007), где је општинско веће затражило од ланца супермаркета да прода свој објект на градском тргу, а заузврат му је продат део земљишта на другом месту у општини испод тржишне цене. Случај T-244/08 – *Konsum Nord v Commission*.

државних органа, са циљем да се обезбеди да се правила не тумаче сувише рестриктивно, и можда у непосредном давању стручних савета општинама.

Добра пракса у области државне помоћи подразумева процењивање могућности да мера представља државну помоћ што раније у процесу креирања политике. Као што Влада УК процењује, „Тражење савета не представља крајње средство: што пре то боље, да би се касније избегли проблеми” (Department for Business, Innovation and Skills 2011, стр. 8). Мере се често могу прекројити да би се у потпуности избегла државна помоћ или да би се обезбедило да се оне сврстају у изузетак, без промене њиховог суштинског карактера или жељеног утицаја.

Користан први корак, барем за оне локалне самоуправе које нису почеле да пријављују локалну помоћ ККДП, био би да сачине попис локалних мера које се могу сврстати у државну помоћ, и да истраже како би се свака појединачна мера могла реструктурирати, да би се смањио ризик од државне помоћи, а да се истовремено остварују легитимни циљеви политике.

2.5. Показатељи потенцијалног исхода

Иако се правила о државној помоћи већ примењују у начелу (највећим делом), спровођење (од стране ККДП или Комисије ЕУ) сигурно ће се убрзати са процесом приступања. У сваком случају, утицај се у великој мери може приписати приступању, иако се делимично може запазити и раније.

Постоји неколико формалних шаблона које треба пратити при спровођењу правила ЕУ о државној помоћи. Међутим, административни и правни трошкови могу бити значајни у појединачним случајевима, где постоји неизвесност у вези са правилима или где се захтева пријављивање Комисији ЕУ.

Основни трошак се можда може посматрати као ризик од несвесне или другачије доделе неодобрене државне помоћи. Јасно је да стварни трошкови онда зависе од трансакције о којој се ради, али они могу бити значајни чак и ако, на први поглед, орган који је доделио недозвољену државну помоћ, може да је поврати. На пример, повраћај помоћи која је додељена пружаоцу јавне услуге може довести до стечаја тог предузећа, при чему остаје општини да плати рачун за наставак пружања услуга. У случају аранжмана у вези са имовином, као други пример, повраћај може подразумевати покушај да се поништи сложена мрежа трансакција (у претходних 10 година), што може довести до тога да се општина суочава са правним оспоравањима од стране бројних оштећених страна.

Из прегледа у одељку 2.3. јасно је да је проблематична пракса, попут директног додељивања уговора, продаје земљишта по цени нижој од тржишне, финансијске подршке предузећима, изузимање од плаћања пореза и тако даље, релативно честа у градовима и општинама у Србији. Утицај процеса приступања у овој области ће, према томе, у великој мери зависити од успеха СКГО

и локалних самоуправа у подизању основног нивоа свести о државној помоћи и у прилагођавању локалне политике да би се одговарајући ризици свели на минимум.

Могуће последице донекле варирају у зависности од врсте помоћи. Трансакције у вези са додељивањем имовине и земљишта по цени нижој од тржишне је генерално тешко оправдати и у сваком случају ће се сматрати државном помоћи која се мора пријавити. Директна додела уговора јавним комуналним предузећима се може дозволити уколико се испуне одређени услови (види поглавље 3). Финансијска помоћ се може дозволити малим и средњим предузећима, уколико спадају у једну или више категорија групних изузећа (у оне које се не захтева претходно пријављивање Комисији ЕУ), укључујући регионалну помоћ и помоћ *de minimis*, под условом да су испуњени одређени услови (на пример, да помоћ представља део кохерентног регионалног програма за развој или да се пажљиво чувају подаци у случају помоћи *de minimis*).

Ипак, делује јасно да ће барем начин на који локалне самоуправе додељују помоћ локалним предузећима морати да се промени у многим случајевима. Локалне самоуправе могу посматрати ограничавање могућности избора у локалној политици у вези са овом области као трошак. Објективна процена је овде тежа, будући да није јасно колико користи доноси дискрециони приступ, али треба нагласити да различита изузећа остављају доста простора за достизање легитимних циљева политике, премда на транспарентнији начин него у прошлости.

3. КОМУНАЛНЕ УСЛУГЕ

3.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти

Једно питање од нарочитог значаја за локалне самоуправе у земљама кандидатима јесте да ли ће приступање ЕУ изложити локалне јавне услуге конкуренцији у односу на оператере из других држава чланица (да не помињемо домаће понуђаче). То се посебно односи на услуге које пружају предузећа у власништву општине или предузећа која контролише општина (у даљем тексту јавно комунално предузеће или ЈКП).

Правила о јавним набавкама и државној помоћи, приказана у претходним поглављима, изузетно су важна овде, будући да основни ризик представљају интерни аранжмани (*in-house*) или аранжмани по „принципу независног односа“ (*arms'-length*) са ЈКП, који се правно могу схватити као неконкурентна додела уговора и/или државна помоћ која фаворизује дате оператере. Ово поглавље детаљније анализирају правне тековине ЕУ значајне за ове области, обухватајући и могућа изузећа за јавне услуге. У њему се говори и о законодавству ЕУ у области слободе пружања услуга, које може обавезивати локалне самоуправе да преиспитају лиценцирање, одобравање и регулисање неких активности. Овде фокус није на појединачним комуналним услугама, већ на примени општих правила на ЈКП у већини сектора. Важно је нагласити да су правила специфична за одређене секторе у неким случајевима (нпр., саобраћај, електрична енергија) блажа; према томе, општи закључци који су дати овде не искључују потребу за детаљном проценом појединачних случајева.

Као опште правило, није добро претпоставити да ће локалне самоуправе моћи и даље да додељују уговоре и/или јавна средства директно ЈКП која пружају услуге за које постоји тржиште. У многим случајевима, било би препоручљиво отворити процес дефинисањем обавеза које проистичу из јавних услуга и одабиром пружалаца услуга преко конкурентног тендера. То у начелу подразумева да би оператери из било које државе чланице могли да учествују као понуђачи, на пример, за уговоре о управљању водама и отпадом. Штавише, постоје бројни примери покретања поступака због повреде против локалних самоуправа које то нису поштовале и које су наставиле да директно додељују уговоре у областима као што су ове.

Да ли ће у пракси постојати интересовање оператера из других држава чланица је друго питање. Искуство показује да се, чак и тамо где не постоје језичке баријере (нпр., између Аустрије и Немачке), појављује мали број прекограничних понуђача за локалне уговоре релативно малог обима. Вероватније је да ће због примене правила ЕУ добављачи који су раније добијали предност имати за конкуренцију друге домаће оператере, иако су, наравно, у многим случајевима постојећи пружаоци услуга у најбољој позицији да победе на конкурентном тендеру.

Али процес приступања ће повлачити за собом бар ризик од промена за одређена ЈКП. Такође ће се захтевати од локалних самоуправа да процене пун опсег локалних услуга и да одреде области у којима се саветује спровођење конкурентних тендера и/или у којима је потребно разјаснити обавезе које проистичу из јавних услуга, као и то да ли јавно финансирање треба пријавити као државну помоћ или га треба прилагодити да би се могла сврстати у изузетке и да ли поступке за лиценцирање, регулисање итд. треба преиспитати.

Ово је сложена област права ЕУ, која је још увек у процесу развоја, и даље представља изазов за постојеће државе чланице. У Шведској и неким другим државама чланицама, на пример, тек је недавно постало јасно да општинске субвенције за стамбена предузећа у општинском власништву, којима се омогућава продаја стамбеног простора по цени нижој од тржишне, можда нису у складу са правилима о државној помоћи. Према томе, иако приступање ЕУ неће спречити општине да субвенционишу комуналне услуге и да их прилагођавају потребама локалних корисника, додела субвенција и одабир пружалаца услуга ће можда морати да буде транспарентнији. Као што је већ речено, локално становништво ће у начелу имати користи од повећања конкуренције и транспарентности, иако локалне самоуправе могу сматрати да то ограничава могућности избора у локалној политици.

3.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу

Као што је поменуто у поглављу 1, правила о јавним набавкама су тренутно у процесу ревизије, и побољшање, које је значајно из перспективе локалних самоуправа, јесте у томе што нови предлог кодификује судску праксу ЕУ у вези са применом правила на интерне (*in house*) уговоре – тј. на уговоре са подређеним привредним друштвима која контролише општина (или неколико општина заједно). Уговори који се додељују другом јавном или приватном правном субјекту нису у оквиру ових правила, уколико су испуњени сви следећи услови (из последњег нацрта):

- орган врши контролу над субјектом сличну контроли коју врши над својим секторима (или више органа заједно врше такву контролу)
- више од 80 одсто (иако се о овом проценту и даље преговара) делатности субјекта подразумева извршавање задатака за контролни орган (или органе, или друге правне субјекте које орган/органи контролишу)
- нема учешћа приватног капитала у контролисаном субјекту.

Отуд на први поглед може деловати да за уговоре са комуналним предузећима у јавној својини, која контролише општина и чија је делатност искључиво везана за општину, не мора да се расписује тендер. Међутим, постоји неколико важних упозорења. За почетак, један или више ових услова обично није испуњено. Општине немају увек потпуну контролу, многа комунална предузећа имају и клијенте из приватног сектора, и често постоји намера да се укључе и приватни деоничари у будућности, уколико већ нису укључени.

Поред тога, чак и када су „интерне (*in house*) активности изузете од примене правила о јавним набавкама, и даље се саветује спровођење конкурентног тендерског поступка како би се избегле неправилности у вези са правилима о државној помоћи. Ово се примењује у случају било ког предузећа, које (иако не постоји званична дефиниција „предузећа“) може подразумевати било коју организацију укључену у економске активности. То може укључивати и јавна и приватна тела, независно од тога да ли остварују добит. Економска активност у суштини подразумева све што се нуди на тржишту, што јасно укључује широк опсег јавних услуга, од снабдевања енергијом и јавног превоза до бриге о старијим особама и особама са инвалидитетом.

Отуд јавно финансирање за услуге које укључују економске активности, вероватно представља државну помоћ и због тога се мора, као опште правило, унапред пријавити Комисији. Постоји делимично изузеће у члану 106. став 2. Уговора, у коме се каже да се на предузећа којима је поверено обављање услуга од „општег економског интереса“ примењују правила о државној помоћи само „ако примена тих правила правно или фактички не спречава извршавање задатака који су им поверени“. Међутим, тиме се не искључује потреба да се пријављује државна помоћ.

Такође је важно напоменути да се 26. Протокол УФЕУ експлицитно односи на „суштинску улогу и широка дискрециона овлашћења националних, регионалних и локалних органа власти у пружању, наручивању и организовању услуга од општег економског интереса на начин што ближи потребама корисника“ као једне од заједничких вредности Уније, коју треба узети у обзир у овом контексту.

Комисија је недавно усвојила ревидиран оквир у области услуга од општег економског интереса, који не изузима јавно финансирање таквих услуга од обавезе пријављивања под одређеним условима.²³

Саопштење Комисије о примени правила ЕУ о државној помоћи на накнаду која се даје за пружање услуга од општег економског интереса, Службени лист С8, 11. 1. 2012, стр. 4–14

Одлука Комисије од 20. децембра о примени члана 106. става 2. Уговора о функционисању Европске уније на државну помоћ у форми накнаде за јавне услуге која се додељује одређеним предузећима којима је поверено обављање услуга од општег економског интереса, Службени лист L7, 11. 1. 2012, стр. 3–10

Саопштење Комисије, Оквир Европске уније за државну помоћ у форми накнаде за јавне услуге (2011), Службени лист С8, 11. 1. 2012, стр. 5–22

23 За корисне и недавно усвојене практичне смернице, види такође Водич за примену правила Европске уније о државној помоћи, јавним набавкама и унутрашњем тржишту на услуге од општег економског интереса, а посебно на социјалне услуге од општег интереса (Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SWD(2013) 53 final, Brussels, 15. 2. 2013).

Уредба Комисије о примени чл. 107. и 108. Уговора о функционисању Европске уније на помоћ *de minimis* додељену предузећима која пружају услуге од општег економског интереса, Службени лист С8, 26. 4. 2012, стр. 8.

Ова правила се делом заснивају на судској пракси Суда правде, нарочито на одлуци у случају Алтмарк.²⁴ Тиме се постављају четири услова под којима јавно финансирање услуга од општег економског интереса не треба посматрати као државну помоћ:

- обавезе које проистичу из јавних услуга су јасно дефинисане
- параметри који се користе за израчунавање накнаде су успостављени на јасан и транспарентан начин
- накнада за јавне услуге само покривају трошкове и прихватљиву добит
- предузеће је одабрано поступком јавне набавке, или је накнада одређена на основу анализе трошкова просечног предузећа које „добро послује“ у датом сектору.

Да не би било простора за сумњу, најсигурнији правац деловања би било расписивање конкурентног тендера за јавне услуге кад је то изводљиво. Поступак који омогућава одабир понуђача способног да пружа услугу „по најповољнијој цени за заједницу“ (у пракси, отворени или рестриктивни поступак) довољан је за искључивање државне помоћи у складу са постојећом судском праксом.

Као што је поменуто у претходном одељку 2.2, праг *de minimis*, испод ког није потребно пријављивати помоћ (под одређеним условима за транспарентност) тренутно је виши за услуге од општег економског интереса (500.000 евра). Мањи уговори, према томе, могу бити изузети од пријављивања, чак и кад Алтмарк услови нису испуњени, уколико су дате услуге одређене (од стране државе чланице) као услуге од општег економског интереса.

Законодавство ЕУ у области слободе пословног настањивања и слободе пружања услуга може такође утицати на однос између локалних самоуправа и одређених пружалаца јавних услуга. Посебно значајна је Директива о услугама:

[Директива 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о услугама на унутрашњем тржишту.](#)

Овде је кључна импликација за локалне самоуправе то што лиценце, одобрења, локални прописи и административне праксе који се односе на услуге обухваћене директивом, морају бити недискриминаторни (у односу на пружаоце услуга из држава чланица ЕУ), неопходни (оправдани истинским циљем политике) и пропорционални (да не прелазе границе онога што је неопходно да би се достигао циљ).

Неколико случајева је изузето из оквира директиве (неекономске услуге од општег интереса, услуге превоза, здравствена заштита, одређене социјалне услуге и делатности повезане са вршењем јавне власти, између осталог). Али све што није експлицитно искључено је обухваћено, и постоји

24 Случај C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003], ECR, p. I-7747.

неколико области на (отвореном) списку који је сачинила Европска комисија (2007, стр. 10) које се могу тицати активности локалних самоуправа или ЈКП. То укључује, на пример, услуге за слободно време и разоноду, грађевинске услуге, услуге у области инсталације и одржавања опреме и услуге сертификације и тестирања.

Гледано заједно, правила о набавкама, државној помоћи и слободи пружања услуга додају практичним импликацијама то што ће многе услуге које су досада посматране као продужетак делатности самих локалних самоуправа, бити под повећаним надзором, те се препоручује да се у неким случајевима ове услуге изложе конкуренцији, укључујући (макар у теорији) понуђаче из других држава чланица.

Додуше, то је уобичајена пракса у Шведској и другим државама чланицама да набављају различите услуге које је општина у обавези да пружа, попут школског превоза, бриге о старијима, кућне помоћи и друго. Осим уколико општине не пружају такве услуге у оквиру своје администрације, или их организују помоћу концесија за услуге (за које постоји нови предлог директиве – види одељак 1.2), не постоји реална алтернатива осим да се спроведе тендерски поступак.

Свака услуга ће морати да се процењује појединачно, при чему ће се такође узимати у обзир сва правила која су специфична за одређене секторе (нпр., у сектору превоза или електричне енергије, где су правила нешто мање строга). Штавише, различити аспекти исте услуге се могу различито третирати. У области управљања отпадом, на пример, превоз отпада до фабрика за обраду је недвосмислено економска активност за коју постоји тржиште. То је мање очигледно у случају фабрика за обраду отпада, где услуге више од једног постројења, која опслужују исту област, могу бити неекономске.²⁵ Без залажења у детаље специфичне за одређене секторе, широк преглед општег упитника садржи следеће елементе:

Да ли су дате услуге „економске“?

Ако нису (тј. ако не постоји тржиште и према томе, по дефиницији, не постоје конкуренти чија се права могу повредити) правила о државној помоћи се не примењују (члан 2. Протокола 26, УФЕУ). „Неекономске“ услуге од општег интереса могу обухватати вршење државних овлашћења или испуњавање државних одговорности у областима попут контроле загађења или управљања обавезним системима социјалног осигурања искључиво са објективним циљевима. Подршка предузећима за снабдевање водом која су у власништву општине није проблематична у земљама (као што је Шведска) где не постоје приватни оператери у том сектору. Некономске активности чисто социјалне природе, попут „бриге о деци и јавног образовања, које се, као опште правило, финансирају из државне касе и испуњавање обавеза пружања јавних услуга у социјалним, културним и образовним областима намењеним грађанима“ се такође могу изузети (Комисија SWD(2013) 53 final, горе наведено), чак и ако постоје и приватни оператери у тој области (као што у области образовања обично и постоје).

25 Међутим, у случају Т 222/04, Република Италија против Комисије Европских заједница, Суд је потврдио одлуку Комисије против Италије која је утврдила да пореске олакшице за јавна комунална предузећа представља државну помоћ, иако су предузећа у већинском власништву локалних самоуправа и имају монопол над пружањем локалних услуга.

Да ли се примењују сви услови за изузимање интерних (in house) услуга према правилима о јавним набавкама?

Ако не, за дате услуге (ако њихова вредност прелази релевантне прагове) мора се спровести конкурентни тендер. (Постоје бројни примери покретања поступака због повреде против локалних самоуправа које нису доделиле уговоре конкурентним поступком у областима попут снабдевања водом и управљања отпадом). Међутим, често ће постојати начини да се обезбеди испуњавање критеријума (на пример, раздвајањем комуналних услуга на једну компанију која служи општини и испуњава обавезе пружања јавних услуга и другу која служи приватним клијентима, као и избегавањем учешћа приватног капитала у њему).

Ако се не захтева конкурентни тендер, да ли се примењују сви услови за изузимање „услуга од општег економског интереса“ према правилима о државној помоћи?

Ако не, јавно финансирање датих услуга ће морати да се пријави као државна помоћ (што повлачи за собом одлагања и ризик да помоћ неће бити одобрена). Као што је поменуто, најсигурнији начин да се осигура испуњавање критеријума можда се може остварити спровођењем конкурентног тендера. У противном, износ јавних средстава датих као накнада за испуњавање обавеза пружања јавних услуга мора бити пажљиво образложен.

Некада није очигледно шта би требало да представља предмет тендера. Један пример о коме се расправља у неколико држава чланица (укључујући Шведску) тиче се стамбених предузећа у општинском власништву која добијају субвенције у замену за спуштање ренте смештаја испод тржишне цене, али не нужно само за грађане у лошијем економском положају. Будући да стамбена предузећа поседују некретнину, било би тешко предвидети конкурентне тендере за њено изнајмљивање. У оваквим случајевима се може позивати на алтернативна недискриминаторска решења, на пример, понуду истих субвенција приватним власницима за издавање сличних некретнина испод тржишне цене.

Да ли општина лиценцира, одобрава или регулише дате услуге?

Ако су оне обухваћене директивом о услугама, поступке треба преиспитати како би се осигурало да су недискриминаторски, неопходни и пропорционални. Системи лиценцирања којима се дају специјална или ексклузивна права у областима попут услуга за слободно време и разоноду и грађевинских услуга, морају се пажљиво образложити (или повући).

3.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

У великој већини градова и општина, општине врше својинска права на ЈКП. Општине су „оснивачи“ ЈКП и у том својству именују одбор за надзор и директора(-е) ЈКП. То значи да ЈКП нису у истој позицији као општинска управа и општине нису овлашћене да врше исту контролу над ЈКП коју врше над својом управом. ЈКП су правни субјекти, али општине, као оснивачи, одобравају њихове годишње пословне планове, планове за повећање плата и тарифа, годишње финансијске извештаје итд. Као такве, оне имају пуну надлежност у погледу доношења одлука менаџмента.

Основни извори финансирања за послове јавних комуналних предузећа су тарифе, уговори са

општином/оснивачем о пружању главних и споредних услуга, буџетске субвенције са различитих нивоа управе, бесповратна помоћ и донације домаћих агенција и средства прикупљена на тржишту кроз позајмице и инвестиције. Мера у којој општине из својих буџета, експлицитно или имплицитно субвенционису ЈКП доста варира, и не постоји веза између износа субвенције и очекиваног учинка.

У извесном смислу, ЈКП могу такође преузети трошкове који би се у противном плаћали из општинског буџета, на пример, уколико пружају услуге без издавања рачуна. Правна и рачуноводствена ознака свих форми у којима се средства из буџета могу пребацити из буџета на ЈКП и обратно, као и недвосмислена примена међународних и српских рачуноводствених стандарда на нивоу ЈКП, представљају пресудне кораке ка повећању транспарентности.

Јавно-приватна партнерства

У Србији је недавно порастао број приватних инвеститора заинтересованих за сектор комуналне привреде. У последњих неколико година у српским градовима и општинама основано је више приватних предузећа која пружају комуналне услуге (Лесковац, Јагодина, Кикинда, Нови Бечеј, Смедеревска Паланка, неколико општина у источној Србији). На пример, најмање четири страна приватна предузећа баве се управљањем чврстим отпадом у земљи. Са побољшањем климе за инвестиције, учешће приватног сектора у управљању отпадом, услугама паркинга, одржавању зелених пијаца и другим секторима комуналне привреде, може остварити значајан продор у локалној економији у скорој будућности.

Brantner Abfallwirtschaft, аустријска компанија за управљање отпадом, закључила је дугорочне уговоре о концесијама за обављање комуналних делатности са општинама Нови Бечеј и Ковачица. Обе концесије су закључене на 20 година. Као део свог капиталног доприноса, компанија *Brantner* је опремила своја два локална предузећа возилима и контејнерима. *Brantner* је такође преузео запослене из општинског ЈКП за управљање отпадом. У општини Ковачици *Brantner* је проширио своје услуге на сва насеља у општини; такође, сада користи само једну главну депонију, која је заменила многе локалне депоније које су се раније користиле.

Porr, Werner & Weber је заједничко предузеће које контролише немачки партнер. Уместо концесија, компанија је оформила заједничко привредно друштво са два града – Јагодином и Лесковцем. Она има већински удео у оба друштва. Компанија је допринела заједничком предузећу тако што је обезбедила нова возила; општине су допринеле својим постојећим возним парком и запосленима који раде на прикупљању отпада. Компанија је проширила своје деловање, односно пружање услуга и на сеоска насеља. Повећана је стопа прикупљања отпада и сада износи 70 одсто. Компанија је увела селективно прикупљање ПЕТ амбалаже, папира и алуминијумских лименки и планира да инвестира у постројења за компостирање. Према уговорима за оба пројекта, она има обавезу да изгради депоније у складу са стандардима ЕУ.

ASA, изворно аустријска компанија за управљање отпадом, коју је касније преузела компанија *Electricité de France*, а затим купила шпанска група инвеститора, била је главни стратешки инвеститор

у управљању отпадом у Централној и Источној Европи од раних деведесетих година. Недавно је покренула два заједничка предузећа, једно са Кикиндом, а друго са групом општина у централној Србији. ASA има 80 одсто удела у оба заједничка предузећа. ASA је проширила опсег пружања услуга и ангажована је на прикупљању отпада који се може рециклирати. У оквиру заједничког предузећа са Кикиндом, ASA је изградила модерну депонију, која је почела са радом у јулу 2008. и која је у складу са стандардима ЕУ. То је прва депонија која се финансира приватним средствима у земљи. ASA има двоструки уговорни аранжман за убирање прихода: наплаћује таксе директно од домаћинства, и поред тога, наплаћује таксу за депоновање (*tipping fee*) од општине, што тренутно износи око 17 евра по тони.

Trojan and Fischer EKO је мешовито српско-немачка компанија која послује у пет општина у источној Србији. Са сваком општином има уговор о концесији за управљање отпадом на 25 година. Компанија је довезла половна возила из Немачке. Она дистрибуира контејнере домаћинствима и увела је одвојено прикупљање ПЕТ амбалаже, папира и алуминијумских лименки, које продаје препродавцима на локалном тржишту. Проширила је опсег пружања услуга, уз подршку програма за информисање јавности који помаже GIZ (предузеће у власништву немачке владе које промовише међународну сарадњу).

Metroparking Ltd Belgrade. Општина Кикинда је ушла у партнерство са приватном компанијом „Паркинг систем и гараже“ из Београда (у међувремену је компанија променила име у Метропаркинг д.о.о.). Приватни партнер треба да уложи 1 милион евра у места за паркирање (отворени паркинзи и монтажне гараже) и опрему за пословање (за наплаћивање карата за паркинг и контролу паркинга) и уједно ће одржавати простор и опрему за паркинг. Прикупљене приходе од пружања услуга паркинга деле општина и компанија. Укупно 10 одсто остварених прихода припада општини, док остали 90 одсто припада компанији у периоду од 22 године.

3.4. Могућност да се утиче на исход

3.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Као што је речено у поглављима 1 и 2, нема простора за општа одступања или транзиционе аранжмане у овим областима. Међутим, у процени импликација које процес приступања има на опсег комуналних услуга, можда је важно размотрити да ли неки од постојећих уговора, на пример, са ЈКП, треба пријавити као постојећу помоћ (видети одељак 2.4.1).

3.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

Шта се сматра услугама од општег економског интереса (изузимајући очигледне грешке) одређује свака држава чланица за себе. Према томе, државни органи могу помоћи укључивањем делатности свих релевантних ЈКП у списак тих услуга. То је важно ако ЈКП желе да остваре корист од одређених изузећа (укључујући виши праг за помоћ *de minimis*).

Кад су средства ЈКП у власништву државе, могуће је (иако је, несумњиво, то лакше рећи него урадити) искористити процес приступања ЕУ да би се залагало за појашњење уговорних односа са општинама и цене коју општине плаћају за пружање одређених услуга.

СКГО треба да размотри упућивање захтева српској Влади да разјасни положај ЈКП с обзиром на правне тековине ЕУ о јавним набавкама. Посебно је нејасно да ли се примењује неки од критеријума за изузимање од правила јавних набавки, наиме да ли је контрола коју орган врши над субјектом слична оној коју врши над сопственим секторима.

3.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

СКГО може учинити драгоцену услугу државним органима и урадити исцрпну анализу ЈКП, узимајући у обзир прецизне карактеристике различитих комуналних услуга и сваког правила специфичног за одређени сектор, и према томе, на основу појединачних случајева, доћи до чвршћих закључака о вероватној потреби за спровођењем конкурентног тендера, пријављивањем, изменама и допунама правила о лиценцирању, реинтеграцијом у општинску управу итд.

Таква анализа треба да буде високо на листи приоритета, будући да се нека од релевантних правила (нарочито о државној помоћи) већ примењују, макар у начелу. Поред тога, локалним самоуправама и ЈКП ће можда бити потребно време да се припреме, било за отварање услуга потенцијалној конкуренцији или, можда, у неким случајевима за предузимање неопходних корака како би се избегло спровођење тендера за набавку услуга. (На пример, можда је могуће појаснити општинску контролу над ЈКП, одлучити да се не укључује приватни капитал или чак да се реинтегришу дате услуге у саму општинску управу.)

Ако креатори политике донесу одлуку против спровођења конкурентног тендера у областима које подразумевају „економску активност“ (већина ЈКП), мораће пажљиво да се припреме (у сарадњи са државним органима, који су одговорни за пријављивање помоћи Комисији ЕУ) да би се ризици од државне помоћи свели на минимум.

Можда би било значајно пратити предлог директиве о концесијама, с обзиром на учесталост споразума о концесији у области управљања отпадом и другим областима (види одељак 3.3).

3.5. Показатељи потенцијалног исхода

Као и у претходним двама поглављима, утицај процеса приступања на комуналне услуге ће зависити од равнотеже између повећања конкуренције и транспарентности, са једне стране, и повећаних административних трошкова и ризика од поремећаја, са друге стране. Ризик од потенцијалних поремећаја се може ублажити предвиђањем потенцијалних проблема у вези са набавкама и државном помоћи, уместо да се чекају неизбежне жалбе и примена на нивоу ЕУ.

Уопштено гледано, процес приступања ЕУ не би требало да спречава локалне самоуправе да субвенционишу комуналне услуге и да их организују тако да одговарају потребама локалног становништва. Наравно, ако из било ког разлога општине желе да избегну излагање услуга конкуренцији, то ће обично бити могуће, иако то може подразумевати ограничења за дата ЈКП (нарочито, она неће моћи да допусте учешће приватног капитала или да пружају услуге већем броју клијената из приватног сектора).

У сваком случају, процес приступања ЕУ ће вероватно пред општине поставити захтев да јасније поставе циљеве јавне политике и да их остварују на транспарентнији начин него раније. Било би тешко тврдити да је то против интереса локалног становништва, иако може представљати проблем за локалне званичнике и ЈКП која тренутно послују. У неким случајевима, локалне самоуправе могу сматрати да су њихове (легитимне) могућности избора у локалној политици ограничене.

Са друге стране, напредак у области управљања отпадом и другим комуналним областима у Србији може да илуструје предности отворенијег приступа у привлачењу инвестиција и експертизи, укључујући оператере из других држава чланица.

3.6. Други аспекти организације јавних комуналних предузећа

Изазови које ће приступање ЕУ поставити за ЈКП у Србији повлаче за собом општија питања која се тичу могуће реформе ових субјеката. Ова питања обухватају оперативну и фискалну независност, капацитет општина да прате учинак и регулишу тарифе, обим у ком се трошкови покривају из корисничких такси или мера у којој ће комуналне услуге вероватно зависити од субвенција из локалног буџета.

Овај одељак представља општи преглед тога како су ова питања решавана у Шведској, са јасним упозорењем да општине у Шведској убирају релативно високе приходе од сопствених такси, као и да њихови грађани у великој мери прихватају потребу да се услуге, попут снабдевања водом и управљања отпадом, финансирају из корисничких такси. То им омогућава да много мање зависе од централне управе него општине у многим другим земљама, па је много лакше рећи него урадити то да се преузму одређени аспекти шведског модела, барем у кратком временском периоду.

Кад су општинске услуге поверене компанији која није потпуно у власништву општине, уговори се генерално додељују јавним набавкама. То је случај чак и када постоји ограничен број економских оператера који могу да испуне захтеве тендерске спецификације, чак и када је тренутни добављач делимично у власништву општине (на пример, као у случају фабрике у насељу Хегдален у јужном Стокхолму, која спаљивањем отпада производи комбиновану топлоту и енергију).

Тендерске спецификације могу бити изузетно детаљне, што значи да општине у великој мери контролишу како се пружају услуге. Спецификације садрже детаљна мерила за праћење учинка,

али се општине не мешају без разлога у дневне активности понуђача све док се он придржава услова из уговора.

Када је компанија потпуно у власништву општине (као у случају Стокхолмског водовода, на пример), не мора се захтевати спровођење јавне набавке, на основу изузећа за интерне услуге (*in house*), који је приказан у претходном одељку 3.2. Али чак и у овим случајевима, правац делатности и управљање компанијом су регулисани законом о друштвима са ограниченом одговорношћу. То значи да општине, као власници, утврђују општи правац делатности и именују чланове управног одбора, који именује главног извршног директора. Опет, власници се обично неће мешати у дневно управљање (иако се неки могу мешати, попут приватних власника удела у друштвима са ограниченом одговорношћу).

Што се тиче фискалне аутономије, национални закон о локалној самоуправи поставља једно значајно ограничење. Док општине могу покривати своје трошкове (укључујући трошкове за администрацију, пропагандне активности итд., као и трошкове пословања) наплаћивањем услуга од корисника, није им допуштено да остварују добит од корисничких такси. То наравно не спречава приватне предузетнике који подносе понуде за општинске уговоре да у своје понуде укључе маржу за остваривање добити, докле год сама општина не остварује добит. У неким случајевима (попут електричне енергије) постоје регулација цена на националном нивоу. Са друге стране, ништа не спречава општине да субвенционишу комуналне услуге, чак и ако се из субвенција исплаћују плате или покривају оперативни трошкови. Наравно, услуге за које није могуће идентификовати крајњег корисника (попут чишћења јавног простора, зимског одржавања или уличне расвете) генерално се финансирају из пореских прихода. Када се услуге које немају јасно одређеног крајњег корисника пружају заједно са услугама које је лакше наплатити (нпр., одводњавање кишнице као део управљања отпадним водама), трошкови њиховог пружања се генерално пребацују на крајње кориснике. Општине могу одлучити да делимично финансирају услугу преко корисничких такси а делимично преко пореских прихода, али мало њих то тренутно чине, ако уопште и чине. Опште правило је да се сви трошкови покривају из корисничких такси, и грађани добро разумеју да би се локалне таксе морале повећати ако се не би наплаћивале корисничке таксе.

Друго опште правило за одређивање тарифа јесте једнак третман свих становника, без обзира (на пример) на географску локацију унутар општине. Власник домаћинства који живи близу депоније плаћа исту цену по килограму за прикупљање отпада, као и онај који живи у другом делу града.

Осим тога, начела за одређивање тарифа донекле варирају у зависности од услуге. Постоји такса за прикључивање на водовод или канализацију, а услуга се наплаћује на основу мерења потрошње сваке куће или стамбене зграде. За прикупљање отпада постоји фиксна такса, а коришћење се наплаћује у зависности од врсте објекта – по килограму за куће, по запремини и учесталости прикупљања за стамбене зграде.

Општинска администрација саставља детаљне тендерске спецификације и тарифне планове на основу општих смерница општинског већа. Национално законодавство утврђује неке минималне

стандарде у одређеним областима, на пример, прецизира циљеве за рециклажу или даје предност коришћењу даљинског грејања у односу на друге врсте грејања. Док службеници локалне самоуправе воде рачуна о већини детаља, општинско веће, које чине локални политичари, доноси кључне одлуке, што укључује потписивање тендерске спецификације.

Отуд је овај процес у суштини политички, какав и треба да буде, јер су снабдевање водом, управљање отпадом и друге комуналне услуге важни инструменти за локалну политику, са импликацијама за порезе, животну средину, локални економски развој и тако даље. Строга примена правила ЕУ о јавним набавкама помаже у спречавању корупције и непотизма. Наравно, тешко је донети прописе који у потпуности спречавају фаворизовање једног одређеног оператера у техничкој спецификацији, иако је вероватно да ће конкуренти поднети тужбу суду за било који јасан случај дискриминације (као што је поменуто у поглављу 1).

4. РУРАЛНИ РАЗВОЈ

4.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти

Локалне самоуправе (између осталих) генерално су посматрале доступност значајних износа финансијских средстава ЕУ као један од најпозитивнијих аспеката процеса приступања. Финансирање руралног развоја, иако није највећа област, посебно је значајно због своје изразито локалне димензије.

Локалне самоуправе имају могућност да користе фондове ЕУ како би финансирале испуњавање додатних обавеза које ће наметнути приступање. Међутим, у претходним проширењима, резултати углавном нису испунили очекивања. Искуства општина у Шведској (између осталих) указују на то да циљ не треба да буде само привлачење финансирања, већ да првенствено треба утврдити приоритетне области локалне политике и онда проценити како могућности коришћења финансијских средстава ЕУ одговарају овим областима.

Док су финансијска средства ЕУ намењена руралном развоју, у строгом смислу, део заједничке пољопривредне политике, на њих се примењују иста правила као и на све фондове „заједничког стратешког оквира“, тј. на регионалне, социјалне и кохезионе фондове, као и на фондове за рурални развој и рибарство. Ово поглавље отуд представља сажет преглед правних тековина ЕУ које се односе на овај заједнички оквир, пре него што пређе на анализу руралног развоја.

Упркос јасној регионалној и локалној димензији и чињеници да правне тековине ЕУ у овој области имају форму уредби, пре него директива, спровођење на националном нивоу је од пресудног значаја. Фондови ЕУ и даље представљају велики изазов на националном нивоу, будући да државе чланице одређују како се они користе и у којој мери локалне самоуправе и други партнери учествују у процесу. Капацитет држава чланица за апсорбовање средстава из фондова ЕУ, који могу износити до неколико процентних бодова БДП-а у великој мери се разликује. Један од фактора који утиче на ову разлику јесте степен укључености локалног и регионалног нивоа.

Отуд је утицај на националном нивоу кључан за побољшање исхода кад је реч о општинама. Припреме на локалном нивоу, укључујући изградњу административних капацитета и планирање суфинансирања, такође су значајни. Може се добити много тога; искуства других земаља указују на то да локалне самоуправе могу одлично искористити регионалне и социјалне фондове, нарочито за инфраструктурне пројекте (нпр., изградња путева, постројења за прераду воде, школских зграда и спортских објеката).

Финансирање руралног развоја отвара могућности за руралне општине, иако се велики део финансијске подршке даје директно пољопривредницима. Искуства садашњих држава чланица указују на велику разлику у одређивању националних приоритета, што опет потврђује да је

лобирање на националном нивоу (укључујући *vis-à-vis* министарства пољопривреде) од пресудног значаја. Добро припремљене општине могу да тврде да су способне да допринесу побољшању апсорпције средстава из фондова за рурални развој и побољшању конзистентности са другим фондовима ЕУ.

Док се чека приступање, важно је да локалне самоуправе и СКГО наставе да врше притисак како би се укључиле у припрему, спровођење и праћење програма и пројеката у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Будући да је ИПА делом намењен за припрему држава кандидата да користе поменути фондове, већи нагласак стављен на партнерства (укључујући партнерство са локалним самоуправама) и територијални развој у нацртима прописа за програмски период 2014–2020. године представља добар аргумент који се може искористити.

4.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу

4.2.1. Уопштено о структурним инструментима

Кључни елементи правних тековина ЕУ у овој области су бројне уредбе о функционисању фондова и управљању фондовима заједно са Вишегодишњим финансијским оквиром, који указује на износ средстава доступних у седмогодишњем периоду. Тренутно се расправља о новим верзијама за следећи програмски период (2014–2020).

Општи прописи утврђују „опште одредбе“ о Европском фонду за регионални развој (ЕФРР), Европском социјалном фонду (ЕСФ) и Кохезионом фонду, и „заједничке одредбе“, које се такође примењују на Европски пољопривредни фонд за рурални развој (ЕПФРР) и Европски фонд за поморство и рибарство:²⁶

Измењен и допуњен предлог УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА којом се утврђују заједничке одредбе о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду, Кохезионом фонду, Европском пољопривредном фонду за рурални развој и Европском фонду за поморство и рибарство, који су обухваћени Заједничким стратешким оквиром, и којом се утврђују опште одредбе о Европском фонду за регионални развој, Европском социјалном фонду и Кохезионом фонду, и којом се укида Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1083/2006, COM(2012) 496 коначна верзија, Брисел 11.9.2012. године.

О предлогу се неколико пута расправљало у Савету и чека се прво читање на пленарној седници Парламента (када се постигне споразум о буџету ЕУ).²⁷ Важно је истаћи две значајне новине у новим предлозима, које се односе на локалне самоуправе.

26 Напомиње се да „структурни фондови“ уопште обухватају само ЕФРР и ЕСФ, док се „кохезиона политика“ односи уједно и на Кохезиони фонд. ЕПФРР је други стуб Заједничке пољопривредне политике, а исто тако се фонд за рибарство односи на политику рибарства У новим предлозима, фондови се наводе под заједничким именом као Фондови заједничког стратешког оквира (ЗСО).

27 Види саопштење за штампу: PRESS RELEASE, 3200th Council meeting, General Affairs, Brussels, 20 November 2012, 16397/12 за упућивање на делимичне опште споразуме који су до сада постигнути.

Прво, ојачан је „партнерски приступ“. Партнерство означава укључивање регионалних, локалних, градских и других нивоа власти, економских и социјалних партнера и организација цивилног друштва у припрему, спровођење, праћење и евалуацију програма. Нека од потенцијалних побољшања за општине су следећа:

- Комисија је предложила нови национални „Уговор о партнерству“ којим се одређују приоритети за коришћење фондова, чији списак треба саставити у сарадњи са партнерима. Раније су државе чланице састављале списак приоритета „након консултација са одговарајућим партнерима“. Савет је заменио „Уговор о партнерству“ „Споразумом о партнерству“, који се сматра мање обавезујућим, али се очекује да ће партнери активно учествовати чак и у припремној фази.
- У члану 5. новог предлога се каже да „Партнери учествују у одборима за праћење програма“.
- Комисија је израдила нацрт елемената Европског кодекса понашања у партнерству, са циљем да помогне државама чланицама да прате примере добре праксе.²⁸

Друго, посебно се наглашава „територијални развој“ у новим предлозима, што представља промену правца ка управљању на више нивоа (укључујући градове и руралне општине) и посебно се наглашава значај локалних и регионалних услова насупрот приоритетним секторима (нпр., енергетика, саобраћај). На пример:

- Локалне самоуправе имају више простора да одиграју значајну улогу у управљању фондовима, посебно посредством „интегрисаних територијалних инвестиција“ (члан 99.) и „заједничких акционих планова“ (члан 93.). Тиме би се, у ствари, дозволило локалним самоуправама да добијају средства за мање програме у вези са акцијама које обухватају неколико приоритетних тема. (Међутим, за то не постоје одвојена средства, што значи да може постојати конкуренција између локалних самоуправа и регионалних или националних органа за управљање фондовима).
- Приступ *Leader* се раније користио само у области руралног развоја, а сада је доступан за све фондове под називом „Локални развој којим управља локална заједница“ (*CLLD*). То подразумева израду локалне стратегије за развој и спровођење пројеката посредством Локалних акционих група (*LPG*), које чине и заступници јавних и заступници приватних интереса (укључујући заједницу и добровољне организације итд.). Државе чланице ће у великој мери одлучивати о томе да ли ће се и како користити *CLLD* у оквиру регионалних и социјалних фондова.²⁹ Постоји иницијатива да се *CLLD* користе у форми повећања које износи 10 процентних бодова максималне стопе суфинансирања из фондова ЕУ.

28 Начело „партнерства“ у спровођењу Заједничког стратешког оквира за фондове – елементи за Европски кодекс понашања у партнерству (‘The partnership principle in the implementation of the Common Strategic Framework Funds - elements for a European Code of Conduct on Partnership’ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SWD(2012) 106 final, Brussels, 24.4.2012).

29 Нацрти уредаба омогућују да се локални развој сврста под „један или више“ приоритета у оквиру програма, иако је Комисија сугерисала специфичну улогу *CLLD* у постизању циља „унапређења социјалне инклузије и смањења сиромаштва“. Види РАДНИ ДОКУМЕНТ ОСОБЉА КОМИСИЈЕ, Елементи Заједничког стратешког оквира 2014–2020. (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund, Brussels, 14.3.2012 SWD(2012) 61 final, Part II.)

Уопштено говорећи, локалне самоуправе могу учествовати као корисници (тј. организације које се пријављују за пројекте, добијају средства и рачун за њихово коришћење, иако нису увек крајњи корисници) или као субјекти који суфинансирају пројекат намењен другим локалним корисницима. Оне такође могу пружити драгоцену подршку промовисањем, давањем савета потенцијалним корисницима (нпр., организацијама цивилног друштва или приватним предузећима) и пружањем административне подршке, а могу добити и средства за „техничку помоћ” из програма намењених за обезбеђивање такве подршке. Као што је поменуто, оне такође могу имати улогу у управљању фондовима као „посредничка тела” (види такође наредни одељак).

Препреке које локалне самоуправе треба да превазиђу, ако желе да користе могућности за коришћење финансијских средстава ЕУ, могу се свести на три одреднице:

- Стратешки допринос на националном/регионалном нивоу. Да би се обезбедило коришћење фондова у складу са локалним приоритетима, глас локалне самоуправе мора да се чује, и када се одређују национални приоритети и када одбори за надзор надгледају трошење средстава. Као што је поменуто, у наредном програмском периоду за то би требало оставити више простора.
- Административни капацитет. Припрема пројеката високог квалитета и ефикасно спровођење програма зависе од стратешког планирања и обучених кадрова способних да обезбеде поштовање сложених правила ЕУ и националних правила, нарочито у погледу рачуноводства и финансијске контроле.
- Доступност суфинансирања. У случају региона са БДП по глави становника испод 85 одсто просека у ЕУ, ЕУ може покрити 85 одсто укупних трошкова. Али чак и ако је потребно обезбедити „само” 15 одсто из националних извора (национални јавни извори у неким случајевима), дати износи су више него довољни да би се проширили национални и локални буџети, нарочито у садашњим економским околностима.³⁰ Поред тога, потпуна накнада се генерално исплаћује само по завршетку пројеката, што обично подразумева да корисници морају да обезбеде привремено финансирање из сопствених буџета.

Додатни проблем је у томе што државни органи некад закомпликују ствари више него што се то захтева правилима ЕУ. На пример, Одбор Европског парламента за регионални развој истиче да „превише компликовани и строги национални поступци и њихове честе промене”, као и „недовољно учешће регионалног и локалног нивоа у успостављању оперативних програма” спадају у факторе који изазивају проблеме приликом апсорпције средстава.³¹ Има случајева да различите регионалне канцеларије истог државног органа различито тумаче правила.

Слаба апсорпција – тј. то ако се доступни фондови не искористе делотворно и благовремено – представља проблем који се понавља и у „старим” и у „новим” државама чланицама (за текући

30 Значајан напредак у закључцима Европског Савета из фебруара 2013. године представља то да се износи ПДВ-а могу допуњавати из фондова када национално законодавство у вези са ПДВ-ом не омогућава да се они надокнаде. То је од посебног значаја за националне власти, које (за разлику од већине приватних компанија) не могу одбити ПДВ.

31 Комитет за регионални развој, „Извештај о апсорпцији структурних и кохезионих фондова: научене лекције за будућу кохезиону политику ЕУ” (Committee on Regional Development, ‘Report on absorption of Structural and Cohesion Funds: lessons learnt for the future cohesion policy of the EU’, A7-0287/2011, 25 July 2011).

период, види графикон 4.6. у наставку). Често се може запазити недостатак добрих идеја за пројекте; изазов је више у томе да се пројекти припреме и спроведу на одговарајући начин, и на националном и на локалном нивоу.

У Шведској, у недавном извештају Националне канцеларије за ревизију (Riksrevisionen 2012), запажа се да постоји доста простора да државни органи додатно поједноставе администрирање фондова ЕУ. На пример, у вези са приоритетом „повећања понуде радне снаге“ програма Европског социјалног фонда (ЕСФ), суфинансирање је обично у форми доприноса „у натури“, где је допринос учесника углавном њихово време. Због система рачуноводства који је за то потребан, повећало се административно оптерећење, што је довело до тога да се многи учесници запитају да ли је било вредно тражити финансирање. И за социјалне и за регионалне фондове, државни органи су искористили мало могућности које је увела ЕУ да би се поједноставило рачуноводство (нпр., стандардне стопе за режијске трошкове, накнада на основу стандарда, а не стварних трошкова у одређеним областима, паушална накнада за спровођење пројеката или делова пројекта).

Поред неправилности у рачуноводству, непоштовање других области правних тековина ЕУ често доводи до проблема у пројектима које финансира ЕУ. Неправилна примена правила о јавним набавкама (види поглавље 1) чини око 40 одсто грешака које су открили ревизори Комисије у пројектима Кохезионог фонда и Европског фонда за регионални развој (ЕФРР) и 75 одсто грешака у пројектима Структурног фонда, према процени Европског ревизорског суда, у годишњем извештају из 2009. (European Commission 2012). Такође, пројекти које финансира ЕУ, а којима се повлашћују одређена предузећа (јавна или приватна) не изузимају се од правила о државној помоћи (види поглавље 2).

Такође је важно проверити да ли постоје препреке у националном законодавству за суфинансирање пројеката које финансира ЕУ. У Шведској се, на пример, Актом локалне самоуправе забрањује општинама да делују изван области за које су надлежне. Захтевало се доношење додатног закона да би се омогућио изузетак од овог правила за суфинансирање пројеката структурних фондова ЕУ (штавише, обично се касно схватало да постоји потреба да се то уради; нови закон је усвојен 2009. године, пошто се о одређеним пројектима расправљало на суду).

Инструмент за претприступну помоћ делом служи да би се помогло земљама кандидатима (и потенцијалним кандидатима) да се припреме за ефективно коришћење фондова ЕУ. Очекује се да ће се нова уредба о ИПА II компоненти примењивати од почетка 2014. године:

[Предлог УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о Инструменту за претприступну помоћ \(ИПА II\), COM\(2011\) 838 коначна верзија, Брисел, 7. 12. 2011.](#)

У складу са предлогом Комисије, помоћ ће бити намењена за следеће главне области политика (слично постојећим приоритетима, иако је редослед измењен):

- помоћ у процесу транзиције са циљем приближавања чланству у Унији и изградња капацитета

- регионални развој
- запошљавање, социјална политика и развој људских ресурса
- пољопривреда и рурални развој
- регионална и територијална сарадња.

У погледу тачака од (б) до (г), у предлогу се експлицитно каже да „помоћ може, између осталог, подразумевати и финансирање одређених типова акција предвиђених“ на основу прописа о Европском фонду за регионални развој (ЕФРР), Европском социјалном фонду (ЕСФ), Кохезионом фонду, и Европском пољопривредном фонду за рурални развој (ЕПФРР). Уредба о ИПА не наглашава значај партнерства у истој мери као претходно поменути општи прописи. Међутим, у члану 4. се наводи да:

Приликом припреме, спровођења и праћења помоћи према овој уредби, Комисија у начелу има партнерски однос са државама корисницама. Партнерство по потреби укључује надлежне државне, регионалне и локалне органе, економске и социјалне партнере, цивилно друштво и невладине актере.

У случају земаља са добро развијеним системом локалне самоуправе и надлежним представничким асоцијацијама, сигурно је прикладно да се локални партнери укључе у дефинисање (новог) заједничког стратешког оквира и израду стратешких докумената, као и у заједничке одборе за надзор. Остаје да се види да ли ће Комисија у већој мери нагласити значај партнерства у својој спроведбеној уредби за ИПА II.

У 2013. години Србији је на располагању скоро 215 милиона евра фондова ИПА, који су подељени између актуелних компоненти 1 и 2 (помоћ у процесу транзиције и јачања капацитета и прекогранична сарадња). За отварање компоненти 3, 4 и 5 (Регионални развој, Развој људских ресурса и Рурални развој) чека се да Савет и Парламент усвоје измене и допуне Уредбе о ИПА у којима се уважава статус Србије као државе кандидата. Под претпоставком да околности остају исте, може се очекивати повећање финансирања за следећи програмски период, до преко 30 евра по глави становника (колико тренутно примају Хрватска и Црна Гора) од тренутних приближно 28 евра по глави становника. Међутим, остаје да се види како ће смањења буџета, око којих су се договориле институције ЕУ, утицати на буџет за ИПА.

На крају, важно је нагласити везу између финансијских средстава ЕУ и Стратегије Европа 2020 (која је у кратким цртама приказана у наставку текста у поглављу 5). Ово важи за кохезиону политику, рурални развој и ИПА. На пример, из последњег Вишегодишњег индикативног планског документа за Србију:³²

32 Инструмент за претприступну помоћ (ИПА), Вишегодишњи индикативни плански документ (ВИПД) 2011 – 2013, Република Србија (Instrument for Pre-accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011–2013, Republic of Serbia). Доступно на: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm.

Општи циљ финансијске подршке ЕУ Србији јесте помоћ у покушајима реформи у земљи и њеном напретку ка поштовању правних тековина ЕУ, како би она могла да преузме обавезе које произлазе из чланства у ЕУ.

Агенда Европа 2020 пружа земљама укљученим у процес проширења значајан подстицај за реформе. Србија се позива да размотри приоритете стратегије и прилагоди њене главне изазове националном контексту.

4.2.2. Рурални развој

Кључни елемент правних тековина ЕУ у овој области, поред општих прописа који се наводе у претходном пододељку, јесте предлог уредбе о Европском пољопривредном фонду за рурални развој (ЕПФРР):

Предлог УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о подршци руралном развоју од стране Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР) COM(2011) 627 коначна верзија/2, Брисел, 19. 10. 2011.

Рурални развој представља други стуб Заједничке пољопривредне политике, док први представљају тржишне мере и директна плаћања пољопривредницима. Као и структурни и кохезиони фондови, ЕПФРР укључује државе чланице у израду и суфинансирање вишегодишњих програма у складу са Стратегијом Европа 2020.

ЕПФРР, као и други фондови, спада под Заједнички стратешки оквир и националне споразуме о партнерству, како је претходно наведено. У предлогу уредбе утврђују се следећи приоритети (који замењују четири актуелне осе):

- подстицање иновативности и размене знања у области пољопривреде, шумарства и руралних подручја
- повећање конкурентности свих врста пољопривреде и унапређење одрживости газдинстава
- промовисање организација за ланац снабдевања храном и управљање ризицима у области пољопривреде
- обнављање, очување и унапређење екосистема који зависе од пољопривреде и шумарства
- промовисање ефикасног коришћења ресурса и прелазак на привреду са ниским емисијама угљеника отпорну на климатске промене, у секторима пољопривреде, хране и шумарства.
- подстицање социјалне инклузије, смањења сиромаштва и привредног развоја у руралним областима.

Предлог назначава скоро 30 врста мера које се могу подржати и указује на прихватљиве трошкове и кориснике. Већина мера је намењена за пољопривреднике (или групе пољопривредника, или заједничке фондове пољопривредника), али постоји неколико области у којима се општине могу појавити као директни корисници, укључујући:

- Мере које се односе на шумарство, где су општине и/или јавна предузећа већински власници у многим земљама. То укључује (на пример) пошумљавање и стварање шумских појаса, повећање отпорности и драгоценог утицаја који шумски екосистеми имају на животну средину, улагање у нове технологије у области шумарства и очување шума.

- Основне услуге и обнављање села у руралним областима. То може укључивати (на пример) планове за развој, инфраструктурне пројекти мањег обима (укључујући широкопојасну инфраструктуру), основне услуге за локално становништво, инфраструктуру за туризам и очување културног наслеђа.
- Локални развој којим управља локална заједница (и даље под називом *LEADER*)³³ у нацрту уредбе о ЕПФРР, што подразумева успостављање локалних акционих група (ЛАГ) и израду и спровођење стратегије за локални развој. Општине овде не могу бити једини корисници, с обзиром на то да ни јавни сектор нити било која појединачна интересна група не може имати више од 49 одсто гласачких права у ЛАГ. Али, оне могу бити корисне у успостављању и подржавању ЛАГ и у активностима суфинансирања. У Уредби о ЕПФРР се прецизира да је најмање 5 одсто укупног доприноса ЕПФРР програмима руралног развоја намењено за иницијативу *Leader*.
- Саветодавне услуге и сарадња, укључујући (на пример) студије о изводљивости за развој нових делатности.

Локалне самоуправе такође могу бити одређене (од стране држава чланица или органа за управљање фондовима) као посредничка тела у управљању операцијама у области руралног развоја и њиховом спровођењу. Примери тога су схеме локалних грантова који су доступни пољопривредницима и за развој других, мањих делатности у руралним областима. То може користити онима који воде пројекте за локални развој и немају довољно времена и експертизе за администрирање и ревизију. Са друге стране, и за локалне самоуправе, које одлуче да постану „посредничко тело“, овај задатак може бити захтеван.

Према закључцима Европског савета из фебруара 2013. године, скоро 85 милијарди евра ће бити доступно за рурални развој у периоду 2014–2020. године и, поред тога, око 4,8 милијарди евра ће бити доступно у виду посебних алокација за одређене државе чланице.³⁴ Максимална стопа суфинансирања од 75 одсто примењиваће се за мање развијене регионе (поред додатних 10 процентних бодова за државе чланице у еврозони и ван ње које примају макрофинансијску помоћ).

Упадљива карактеристика актуелних програма руралног развоја јесте велика разлика између држава чланица у погледу тога како се фондови користе. Линдберг (Lindberg et al. 2012), на пример, наводи да се нордијске земље обично фокусирају на агроеколошке мере, док се већина других земаља ЕУ фокусира на инвестиције у газдинства да би се подржала конкурентност пољопривредног сектора. Многе друге земље, попут Немачке, такође више наглашавају „шири рурални развој“ према постојећој оси 3. Поређење актуелних националних програма за рурални развој³⁵, такође показује знатне варијације у финансирању преко осе.

33 Првобитно иницијатива Заједнице, *Leader* (од француског назива *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) био је интегрисан у фонд за рурални развој у претходном периоду.

34 Поред 325 милијарди евра за економску, социјалну и територијалну кохезију, и додатних 8,9 милијарди евра за Европску територијалну сарадњу. Још увек се чека сагласност Парламента.

35 Доступно на: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/index_en.htm.

У следећем програмском периоду (2014–2020), Заједнички стратешки оквир и национални споразуми о партнерству треба да дају подстицај за координисано и интегрисано коришћење различитих фондова. Према последњем тексту који је Савет усвојио за општу уредбу (Анекс 1):

...споразум о партнерству указује на интегрисан приступ територијалном развоју. Државе чланице треба да осигурају да одабир тематских циљева и инвестиција, као и приоритети Уније одговарају потребама развоја и територијалним изазовима на интегрисан начин [и] треба да теже максималном искоришћавању могућности како би осигурале координисано и интегрисано додељивање средстава из фондова Заједничког стратешког оквира (ЗСО).

Према томе, нови предлози могу отворити пут за ширу улогу општина у програмима за рурални развој, док у садашњем оквиру постоји тенденција да се дискусија о приоритетима за локални развој одмах пребацује на осу *LEADER*.

У Шведској су искуства локалних самоуправа са *LEADER* пројектима мешовита, укључујући и добре и лоше примере. Уопштено гледано, неке општине су нису биле спремне да посвете велики део времена својих службеника како би делале као „власници“ пројеката за рурални развој, који могу имати незнатан одрживи утицај када се финансирање заврши. У многим случајевима општине су деловале као суфинасијери, на пример, у партнерствима са непрофитним организацијама у областима попут развоја широкопојасне инфраструктуре. Такође, постоји много интересовања за пројекте у вези са енергијом, укључујући биогориво, али и у тим случајевима постоји изазов у вези са дугорочним остваривањем добити.

Уколико општине делију као суфинансијери, то подразумева да су други локални актери корисници и да ће носити највећи део административног оптерећења. Што је пројекат мањи, то је извесније да његови администратори немају неопходне компетенције и да се морају обратити општини за помоћ, коју није увек могуће дати.

4.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

4.3.1. Пољопривреда и рурални развој – Србија

Србија је једна од најаграрнијих земаља у Европи. Производња у Србији је монофункционална и традиционална. Према званичним статистичким подацима, пољопривреда је 2000. године у бруто домаћем производу учествовала са 18,2 одсто. Једино је прерађивачка индустрија била делатност са већим учешћем у бруто домаћем производу (21,7). Године 2010. пољопривреда је учествовала у БДП са само 8,5 одсто; Што је чини делатношћу са највећим падом учешћа током деценије (53 одсто, односно нешто мање од 7 одсто годишње). Статистички гледано, пољопривреда појединачно упошљава највише људи, док приход од пољопривреде износи само 3,9 одсто укупних прихода.

Пољопривреда је, дакле, још увек веома значајна грана привреде у Србији. Овакво гледиште потврђују и подаци који се односе на учешће ове гране у БДП-у, укупној запослености и извозу у временском интервалу од 2005. (12.2 одсто) до 2011. године (10.4 одсто).³⁶

Како би се омогућило поређење са статистичким подацима ЕУ, рурална подручја у Србији су, према критеријумима Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), дефинисана као подручја чија је густина насељености мања од 150 становника по км².³⁷ Према овој дефиницији, 130 од укупно 165 општина третирају се као руралне општине (3.904 насеља). То значи да 85 одсто територије Србије припада тзв. руралним подручјима, са готово 55 одсто укупног становништва. У руралним регионима се, поред значајних људских ресурса, налази и већина природних ресурса земље (пољопривредног земљишта, шума, вода), са богатим екосистемима и биодиверзитетом, као и привредне делатности, културна и историјска баштина.

Рурални региони у Србији се углавном карактеришу сиромаштвом, регионалним и развојним неједнакостима, миграцијама, депопулацијом, неповољном демографском сликом, ниским нивоом локалних иницијатива и, као последица тога, губитком природног и културног наслеђа и повећањем рањивости руралног становништва. Рурална инфраструктура је неразвијена и недовољно функционална. Старосна и образовна структура руралне радне снаге мање је повољна у поређењу са остатком становништва. Стопа незапослености у активној групи становништва у руралним областима је већа него у градовима, док је стопа запослености у примарном пољопривредном сектору висока у односу на терцијарни сектор. Неконкурентна позиција сеоске радне снаге, у смислу величине и образовања, вештине којима располаже и старосна структура представљају велика ограничења за иновативније приступе руралном развоју. Финансијски и пословни сектор углавном су слабији у руралним подручјима. У Србији је регистровано 452.606³⁸ пољопривредних газдинстава, која се одликују малим површинама (у просеку 4,5 ха), ниском продуктивношћу и лошим стањем физичког капитала (опрема, машине, зграде итд.).

Буџетска подршка пољопривреди је недовољна. Од 2000. године износ у пољопривредном буџету у односу на укупни буџет Владе креће се од 2% до 6%. Структура пољопривредног буџета у односу на структуру која се примењује у ЕУ такође је неповољна. У Србији се још увек јако мало издваја за мере руралног развоја. Тржишне мере подршке пољопривреди, после тренда смањења у периоду 2004–2006. године на рачун раста кредитне подршке и подршке руралном развоју, имају стални тренд повећања у периоду од 2006. до 2011. године (84,5 одсто за тржишне мере и 12 одсто за мере руралног развоја у 2011. години).

36 Извор: Национални приоритети за међународну помоћ (НАД) за период 2014–2017. са пројекцијама до 2020. године, Канцеларија за европске интеграције, Влада Републике Србије.

37 Дефиниција која се користи у нацрту програма *IPARD*: „Руралним општинама се сматрају оне општине у којима најмање 90% територије чини производно земљиште (пољопривредно земљиште, ливаде, пашњаки и шуме)“. Ова дефиниција није усклађена са дефиницијама које се користе у државама чланицама ЕУ.

38 Извор: Министарство финансија и економије, Управа за трезор, 31. децембар 2011. године, доступно на: <http://www.trezor.gov.rs/rpg-statistika-lat.html>.

Одсуство континуиране и конзистентне политике, са јасно дефинисаним циљем и механизмима за његово достизање, довело је до неефикасности и разочаравајућих резултата. Институционалне промене у периоду од 2000. одвијале су се споро. Значајнији помак постигнут је 2005. године формирањем Сектора за развој села и пољопривреде унутар Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ). Међутим, сектор је 2010. године укинут, а његов рад је сведен на ниво Одсека за рурални развој. Поред тога, неизвесност у погледу приступања ЕУ и уласка у Светску трговинску организацију (СТО) неповољно је утицала на динамику прилагођавања захтеваним стандардима и процедурама. Основни правни заокрет у овом периоду начињен је 2005. године, када је Влада Републике Србије усвојила Стратегију развоја пољопривреде („Службени гласник РС”, бр. 78/2005), и 2009. године, када је усвојен Закон о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, бр. 41/09). Данас МПШВ активно ради на томе да подршку руралном развоју прилагоди захтевима Инструмента за претприступну помоћ за рурални развој (ИПАРД).

4.3.2. Пољопривреда и рурални развој – ниво усклађености са ЕУ

Прилагођавање захтевима заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП) представља један од највећих изазова за све земље у процесу приступања ЕУ. Неопходно је задовољити високе правне и институционалне захтеве како би се пољопривредне политике земаља у процесу транзиције сматрале компатибилним са ЗПП. Ситуација делује још сложеније ако се узму у обзир сталне промене у садржају и фокусу ЗПП, које се догађају у сваком програмском периоду. Међутим, оно што је за Србију важно у процесу хармонизације јесте да систем, тј. начин спровођења мера углавном остаје непромењен.

Иако земље кандидати не морају директно да транспонују уредбе којима се дефинише начин спровођења ЗПП у своје правне системе, њих је потребно у потпуности спровести када земља постане пуноправна чланица. Очекује се да земље кандидати за чланство у ЕУ успоставе оперативну структуру за спровођење политике руралног развоја (ПРР). Спровођење ПРР подржава ЕУ преко програма ИПАРД. Структура институција које представљају оперативну структуру мора да одговара структури која спроводи ПРР у државама чланицама ЕУ. Оперативна структура за спровођење ПРР у земљама кандидатима дефинисана је уредбама о ИПА.³⁹ Према овим уредбама, агенцију за плаћање мора да акредитује национално сертификационо тело, а затим и Европска комисија. Због сложености планирања, програмирања и спровођења мера ЗПП (институционални спроведбени оквир, финансијски поступци, информисање, контрола, праћење), земљама кандидатима се препоручује да у потпуности прилагоде свој институционални и правни оквир компликованим захтевима за имплементацију ЗПП.

Како би Србија могла да усклади мере подршке за пољопривреду и рурални развој са ЗПП, али и да прилагоди (прилично компликоване) механизме за спровођење мера, у наредном периоду се очекује већи степен правног и институционалног усклађивања на националном и локалном нивоу.

39 Инструмент за претприступну помоћ – Уредба Савета (ЕЗ) о руралном развоју (Instrument for Pre-Accession Assistance – Rural Development Council Regulation (EC) No 1085/2006), члан 28 (уколико је реч о програмском периоду 2007–2013).

На националном нивоу очекује се следеће:

1. Усклађивање правних прописа –усклађивање законодавства, програмских и потпрограмских докумената и дефинисање правила за спровођење ПРР дефинисањем и израдом:
 - **Стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2024.**
 - Националног програма руралног развоја за период 2014–2020.
 - ИПАРД програма руралног развоја за период 2014–2020.
 - Секундарног законодавства (уредби и правила којима се ближе дефинишу начини спровођења елемената пољопривредне и руралне политике
 - транспарентног система података у пољопривреди
 - докумената који дају инструкције за кориснике мера дефинисаних у пољопривредној политици и ПРР (обрасци за пријаву, приручници, маркетиншки материјал и сл.).
2. Институционално усклађивање – финализација конституисања, акредитације и консолидације институција изградњом структура које ће омогућити спровођење ПРР формирањем:
 - Органа за управљање фондовима (*Managing Authority*)
 - Агенције за плаћање.

Поред ова два аспекта, неопходно је спровести општу реформу политике како би се прихватило да је земља кандидат спровела довољан степен усклађивања да би могла да одговори на захтеве ЗПП. Србија тренутно има велики број мера које нису компатибилне са ЗПП, а задржавање тих мера на снази све до приступања, слало би погрешну поруку корисницима. То значи да се значајне промене могу очекивати у сектору пољопривреде и руралног развоја, када се усвоје мере које представљају интегралне делове ЗПП. Зато се земљама кандидатима препоручује да усклађивање буде континуиран, али постепен процес.

У погледу обима поглавља 11 правних тековина ЕУ (Пољопривреда и рурални развој) и његовог значаја за привреду у Србији, може се рећи да је то једно од најзахтевнијих поглавља за транспоноване у национални законодавни оквир током процеса преговора. **Комисија ЕУ је у свом последњем извештају (2012) закључила да је усаглашавање са правним тековинама ЕУ у овој области и даље у раној фази.**

4.3.3. Улога субнационалних нивоа власти

Традиционални начин управљања ПРР показао се недовољно ефикасним, и због тога је ОЕЦД све више промовисао концепт децентрализације у управљању руралним подручјима. Главни аргумент укључује транспарентност, супсидијарност, конкурентност, хетерогеност и уштеду трошкова (Bryden 2002; Bryden and Hart 2004). Према овом гледишту, успех локалне заједнице зависи од локалне иницијативе више него од тзв. *top-down* директива. Отуд су региони који добро функционишу такви углавном због својих властитих напора, мотивације и вештина, како у јавној тако и у приватној сфери, што подразумева ефикасност у тражењу доступне подршке на регионалном, националном нивоу и нивоу ЕУ, као и добро искоришћавање ових ресурса за подршку њиховим идејама. Бруден и Харт наглашавају да није познат ниједан случај у коме је нека централна иницијатива или велика

спољна инвестиција довела до трајног успеха локалне привреде, чак и онде где је изгледало да ће такве иницијативе довести до спашавања неког неразвијеног региона.

Србија је задржала традиционалне хијерархијске административне структуре у управљању политиком руралног развоја, где се начело супсидијарности врло мало или нимало не примењује, а политике, па чак и оне које се искључиво односе на локалне заједнице, креирају се на централном нивоу.

Локалне самоуправе имају централну улогу у идентификовању потреба развоја, приоритетних циљева и програма који ће се промовисати и финансирати у оквиру иницијатива за програме и фондове на локалном нивоу – то представља општи став руралног становништва (Милић 2011). Међутим, како се истиче, локалне власти споро и неадекватно одговарају на специфичне проблеме сопствене заједнице. Оне често само „пресликавају“ оно што се већ дешава на националном нивоу, не анализирајући додатно да ли је то ефикасно и да ли се може применити у локалним условима. С обзиром на ову чињеницу, али и на велике територијалне диспропорције у Србији, намеће се закључак да управо локални ниво власти треба да обезбеде политички оквир за решавање проблема руралних подручја.

Законодавни оквир којим се у Србији регулише улога локалних самоуправа у овој области чине:

- **Стратегија пољопривреде Србије („Службени гласник РС”, број 78/05)**
- Национални програм пољопривреде Републике Србије 2010–2013. („Службени гласник РС”, број 83/10)
- Национални програм руралног развоја 2011–2013. („Службени гласник РС”, број 15/11)
- Закон о пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, број 41/09)
- Национални програм за пољопривреду од 2010 до 2013. („Службени гласник РС”, број 83/10)
- Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју („Службени гласник РС”, број 10/13)
- Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, број 62/2006).

4.3.4. Резултати истраживања

Истраживање спроведено у оквиру постојећег пројекта је структурирано тако да обухвати три кључне области које се односе на „капитал” локалне самоуправе намењен локалном развоју, према класификацији Светске банке.⁴⁰ То су: а) институционални капитал, са фокусом на достигнути ниво у институционалном уређењу, као и на сарадњу и умрежавање са другима у циљу бољег управљања територијом; б) административни капитал, и то у смислу политичких активности, подршке и адаптације правног оквира; и в) финансијски капитал, са анализом локалног буџета и његове руралне димензије.

40 World Bank (Worldwide Governance Indicators, IFAD Rural Sector Performance Assessments, IFD).

Да би се показало како локалне самоуправе доживљавају утицај који ниво развијености капацитета има на укупан територијални капитал, утврђени су показатељи утицаја за мерење утицаја локалних самоуправа на развој територијалног капитала. Осам компоненти територијалног капитала је узето у обзир и то: физички ресурси и управљање њима, култура и идентитет дате области, људски ресурси, имплицитна и експлицитна знања (*know-how*) и вештине специфичне за одређену област, локалне институције и механизми доброг управљања, привредне активности и предузетништво, тржиште и егзогени односи и имиџ подручја.⁴¹ Локалним самоуправама је понуђено да саме оцене степен овог утицаја, на скали од 0 до 5 (0 – нема утицаја, 1 – веома слаб утицај, 2 – утиче, али не у значајној мери, 3 – утиче, али посредно, преко других актера, 4 – значајан утицај, 5 – директан и веома снажан утицај), као и да понуде квалитативну димензију оцене, тј. да оцену образложе (аргументима, чињеницама, примерима, бројем пројеката који се односе на специфичне компоненте и сл.).

Како локалне самоуправе утичу на територијални капитал

Локалне самоуправе треба да преузму водећу улогу када је реч о дефинисању приоритета за развој руралних области на њиховим територијама. Део истраживања који се односи на то како локалне самоуправе гледају на утицај који ниво развијености њихових институционалних, административних и финансијских капацитета има на укупан капитал територије на којој функционишу, снажно подржава ову тврдњу.

Са становишта локалних самоуправа, њихов утицај је највећи у погледу побољшања имиџа, културе и идентитета територије (графикон 4.1). Сви закључци истраживања указују на то да се значајна финансијска подршка усмерава на пројекте који се тичу ових компоненти територијалног капитала, а нарочито када је реч о локалним самоуправама које функционишу на мултиетничкој и мултикултурној територији. Слично томе, локалне самоуправе препознају свој утицај на статус физичког капитала и локалне институције, као и на механизме за добро управљање. Најслабији утицај локалне самоуправе, према сопственој оцени, имају на компоненте територијалног капитала које се односе на креирање нових тржишта за територијална добра и очување, унапређење и валоризацију локалних знања (*know-how*) и вештина. Само две локалне самоуправе имају развијенији систем подршке овим компонентама и обе имају статус града. Када је реч о капиталу који је изван оквира њихових овлашћења и одговорности, локалне самоуправе сматрају да имају већи капацитет да се укључе и остваре утицај, јер најбоље познају локалне услове и потенцијалне препреке за развој. Кључне сметње за остваривање утицаја на све компоненте територијалног развоја леже у ограниченом обиму овлашћења и одговорности, као и у ограниченим финансијским, техничким и људским ресурсима. Кад се узму у обзир њихови ограничени буџети и људски ресурси, локалне самоуправе се суочавају са веома ограниченим могућностима за предузимање акције у погледу побољшања територијалног капитала.

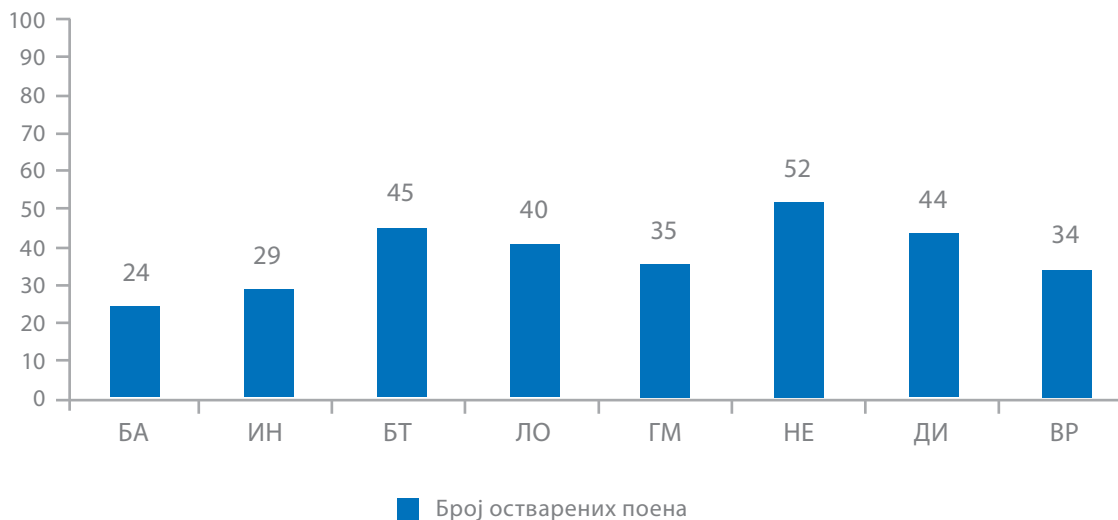
41 LEADER European Observatory, Rural Innovation, 1999.



Графикон 4.1: Утицај оперативних метода и капацитета локалних самоуправа на компоненте територијалног капитала

Капацитет локалних самоуправа да преузму овлашћења и одговорности у области руралног развоја

Капацитет локалних самоуправа да преузму водећу улогу у формулисању и спровођењу политике руралног развоја (ППР) веома је ограничен (графикон 4.2).



Графикон 4.2: Капацитет анализираних локалних самоуправа да преузму овлашћења и одговорности у области руралног развоја

Што се тиче институционалне димензије, сматра се да је организациона уређеност испитаних локалних самоуправа у овој области на веома ниском нивоу. Ниједна од испитаних локалних самоуправа није остварила видљив напредак у погледу нивоа институционалне уређености, повећања капацитета за добро управљање у овој области или у погледу тога колико су услуге које пружају доступне становништву у руралним областима (графикон 4.3).

Само две од седам испитаних локалних самоуправа имају јединице за локални развој чији назив експлицитно указује на одговарајуће надлежности и одговорности.⁴² Преосталих пет локалних самоуправа имају овлашћења и одговорности које су им додељене преко постојећих сектора специјално одговорних за област пољопривреде или, у већини случајева, преко канцеларија за локални економски развој. Недостатак људских ресурса и недовољан број образованих кадрова који би могли преузети више одговорности за спровођење већих пројеката у области развоја, представљају заједничку карактеристику свих испитаних локалних самоуправа, без обзира на ниво њиховог институционалног уређења. Још увек не постоји довољно иницијатива за подстицање институционалних промена које се тичу питања у области руралног развоја. Постоји доследност у погледу доступности и квалитета услуга које локалне самоуправе пружају становништву у руралним областима. Само једна локална самоуправа (Инђија) има потпуно доступне услуге које константно побољшава увођењем нових ИТ-помагала. Учинак Бачке Тополе у овој области такође

42 Канцеларија за локални економски и рурални развој, Агенција за рурални развој.

је на напредном нивоу. Услуге у преосталим локалним самоуправама су само делимично доступне у руралним заједницама.

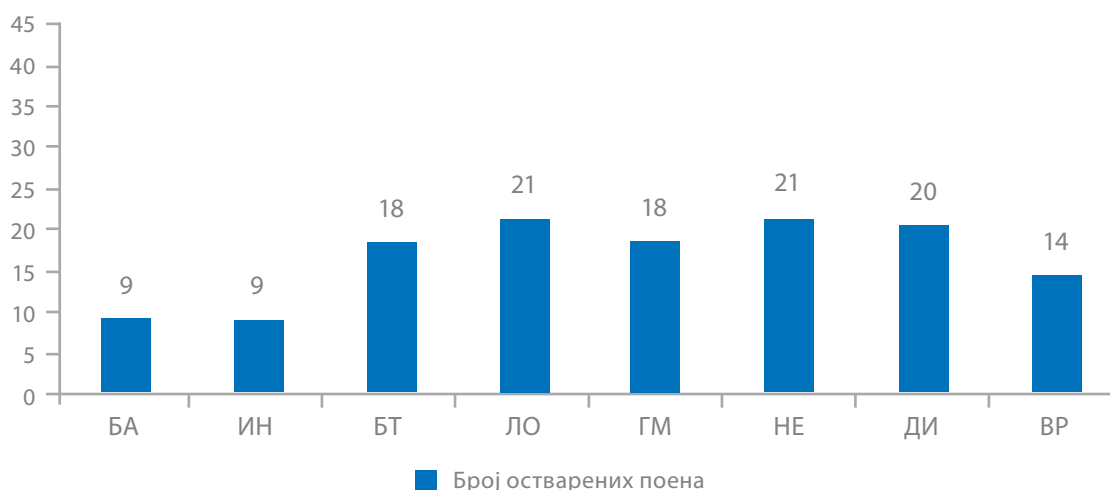


Графикон 4.3: Институционални капацитет испитаних локалних самоуправа да преузму овлашћења и одговорности у области руралног развоја

Што се тиче административне димензије, у читавом спектру политика и институција, које посредно или непосредно утичу на руралне области, запажа се недостатак фокуса на специфичне потребе руралних подручја. Штавише, исти критеријуми се примењују и на руралне и на урбане делове локалне територије. Такође, у свим испитаним локалним самоуправама, запажена је изузетна сложеност, ригидност и фрагментираност локалних политика које се односе на рурални развој. Према томе, у стратешким плановима се веома спорадично приступа руралној политици као специфичном и конзистентном аспектима развоја. Само две од испитаних локалних самоуправа израдиле су програмске документе којима се директно регулишу механизми за подршку руралном развоју. Преосталих пет локалних самоуправа такође истичу да питања у вези са руралним областима представљају значајан део стратегија које се односе на развој локалне привреде. Међутим, термин „рурални развој“ се изузетно ретко користи у стратешким плановима. То се обично може објаснити сложеносту теме и недостатком капацитета за решавање питања у вези са руралним развојем на институционалном нивоу. Недовољно јасан став о питањима одговорности, овлашћења и ограничења локалних самоуправа и локалних институција, која су збуњујућа и за представнике локалних самоуправа, наводи се као додатни аргумент за овакву ситуацију. Ова сложеност, како је испитивање показало, отежава локалним самоуправама одабир одговарајућих мера и начина за промовисање специфичних интереса локалних руралних заједница. Такође се истиче да постоји и други проблем који се тиче разумевања степена и врсте аутономије локалне самоуправе у овој области. Аутономија о којој се овде говори је финансијска (буџетска, фискална) аутономија, као и аутономија у давању различитих одобрења, што подразумева да локалне самоуправе и агенције могу, независно од дате политике развоја, одабрати најбољи начин за остваривање резултата, и тако их прилагодити другим политикама на локалном нивоу.

Истиче се да је аутономија локалних самоуправа у овој области доведена у питање доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, посебно чланом 13. овог закона ⁴³ Све испитане локалне самоуправе напомињу да бирократско оптерећење, то јест чињеница да службеници у локалним администрацијама морају да извршавају више задатака из различитих домена истовремено, обично доводи до такозваног „замора администрације“. Када је реч о административним капацитетима свих испитаних локалних самоуправа, додатну отежавајућу околност представља чињеница да се одлуке доносе у затвореним круговима и да се политичке границе строго поклапају са административним границама општине, села итд., што онемогућава сарадњу са суседним општинама или регионима.

Дубина стратешко-регулаторног оквира је веома ограничена. Само две локалне самоуправе развиле су вишегодишњи програм за рурални развој, и само један од ових програма представља целовит документ који обухвата све сегменте руралног развоја. Графикон 4.4 у наставку текста показује резултате анализе нивоа и квалитета руралне димензије у локалном стратешко-регулаторном оквиру, као и темељност са којом су локалне самоуправе дефинисале свој стратешко-регулаторни оквир који се односи на развој.



Графикон 4.4: Административни капацитет испитаних локалних самоуправа да преузму овлашћења и одговорности у области руралног развоја

Што се тиче финансијске димензије, тешко је дати објективну слику резултата због нејасне или неефикасне државне или фискалне децентрализације и нарушене предвидивости финансирања локалних самоуправа. Из тог разлога, истраживање је усмерено на два одређена аспекта локалних буџета: да ли су одређене одвојене алокације за рурални развој и у којој мери су оне предвидиве и стабилне. Резултати приказани на графикону 4.5. указују на чињеницу да ниједна од испитаних локалних самоуправа у својим буџетима не предвиђа алокације за руралне области као одвојену ставку.

⁴³ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 10/13.



Графикон 4.5: Финансијски капацитет испитаних локалних самоуправа да преузму овлашћења и одговорности у области руралног развоја

Већина локалних самоуправа сматра да алокације за рурални развој представљају део алокација за пољопривреду, друге пословне активности, комуналну инфраструктуру, социјалну помоћ и слично. Локалне самоуправе очигледно разумеју вишедимензионалну природу алокација за рурални развој, али не успевају да из укупног буџета издвоје део који се инвестира у рурална подручја. Такође, када је реч о стабилности алокација за рурални развој, охрабрујуће је што ни у једној од испитаних локалних самоуправа није забележен негативан тренд. Све локалне самоуправе сматрају да ће се алокације за руралне области повећавати у наредном периоду, првенствено због значаја овог питања за локални развој. (Са друге стране, само су две од испитаних локалних самоуправа дале приближно поређење између две буџетске године, 2012. и 2013, као аргумент за своје тврдње.) Ипак, локалне алокације за рурални развој су и даље веома ниске и нису у корелацији са местом које овој теми припада међу стратешким циљевима локалних самоуправа. Процењени део буџета за алокације за руралне области износи 1 или мање одсто у две локалне самоуправе, од 3 до 4 одсто у друге две, 10 одсто у једној, више од 16 одсто у једној (преостале две локалне самоуправе нису доставиле неопходне информације).

4.3.5. Закључци

Основни закључци истраживања могу се сажети на следећи начин:

1. Недостатак знања о захтевима процеса европских интеграција. Ниједна од испитаних локалних самоуправа не располаже довољним капацитетом да у потпуности преузме овлашћења и одговорности за управљање политиком руралног развоја (ПРР), али је свака јасно изразила потребу да се ојачају одговарајући капацитети. Локалне самоуправе су у одређеној мери свесне своје улоге у формулисању и спровођењу ПРР.
2. Недовољан ниво организационе уређености, недостатак кадровских и техничких капацитета. Сложеност питања дужности, одобрења и ограничења државних и локалних институција

представљају кључне препреке за побољшање институционалне димензије капацитета локалних власти.

3. Нереална перцепција сопствених стратегија и потенцијала од стране локалних самоуправа.
4. Локалне самоуправе са искуством у сарадњи са донаторским организацијама имају већи капацитет у односу на друге.
5. Што се тиче административног капацитета за управљање политиком руралног развоја (ПРР), код испитаних локалних самоуправа забележен је већи напредак. Сложеност, ригидност и фрагментација локалних и националних политика које се односе на рурални развој представљају главне препреке за побољшање ове димензије.
6. Статус датих локалних самоуправа (општине или града) није нужно у корелацији са нивоом институционалног и административног капацитета за управљање ПРР.
7. Регионална димензија није нужно у корелацији са нивоом институционалног и административног капацитета за управљање ПРР.
8. Регионалне диспропорције у погледу доступности услуга које локалне самоуправе пружају руралним заједницама. Међу испитаним локалним самоуправама, руралне заједнице које припадају регионима Војводине, Београда, Шумадије и западне Србије мање су изоловане од руралних заједница јужне и источне Србије.
9. Неповерање међу кључним актерима у области руралног развоја.
10. Недостатак иницијативе, иновативности и креативности.
11. Недостатак руралне димензије у локалним буџетима. Локални буџети за рурални развој су скромни. Обим и износ алокација за рурални развој из локалних буџета нису нужно у корелацији са нивоом институционалних и административних капацитета за руковођење ПРР.
12. Локалне самоуправе не прате ефекте својих политика.

4.4. Могућност да се утиче на исход

4.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Уговор о приступању Србије ће садржати одређена прилагођавања финансијском оквиру и актуелним прописима о структурним инвестицијама за кохезиони фонд и фонд за рурални развој. Што се тиче прописа који су тренутно на снази, ова прилагођавања могу подразумевати, на пример, флексибилне рокове за израду евалуационих извештаја или коришћење додељених средстава.

Поред тога, могући су прелазни споразуми за примену правила о коришћењу фондова ЕУ. У уговору о приступању Хрватске (Анекс VI, стр. 235 и даље), на пример, постоји неколико одредаба о руралном развоју које ће се примењивати на рурални развој у програмском периоду 2014–2020. Резултати јасно указују на то да је приоритет за хрватске преговараче био да омогуће наставак пружања одређених облика помоћи за пољопривреднике, чак и на уштрб свеобухватних мера за локални развој. На пример, преполовљен је износ средстава ЕПФРР, која су искључиво била намењена спровођењу активности у оквиру програма *Leader*, а износила су 5 одсто (што може указивати на проблеме у апсорпцији средстава, међутим и то је довољно за помоћ руралним општинама).

Европска комисија има значајну улогу у вршењу надзора над спровођењем ИПА, посредством својих делегација у земљама корисницима, као и посредством одговарајућег генералног директората у Бриселу (за проширење, регионално запошљавање, пољопривреду). Док управљање програмима треба у потпуности децентрализовати након приступања, Комисија ће задржати кључну улогу, водећи преговоре о Споразумима о партнерству са државама чланицама и учествујући у одборима за надзор (мада у својству саветодавног тела).

То значи да је Комисија потенцијални савезник државних органа. Под претпоставком да су асоцијације локалних самоуправа у неком облику заступљене у партнерству, оне ће моћи да остваре директан контакт са званичницима Комисије и на тај начин изврше притисак да се реше питања од локалног значаја у овој области, којима државни органи не придају дужну пажњу.

4.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

С обзиром на то да су правне тековине ЕУ у овој области дате у форми уредаба, не захтева се транспоновање као такво. Међутим, национални модалитети за имплементацију финансирања из ЕУ су и даље од пресудног значаја за локалне самоуправе. Важно је да локалне самоуправе (заједно са другим корисницима) покушају да убеду владу да:

- у раној фази укључи партнере у процес дефинисања стратешких приоритета, што може допринети повећању апсорпционог капацитета кроз побољшање квалитета пројеката у оквиру система (*project pipeline*)
- обезбеди координацију између неколико различитих укључених ресорних министарстава, избегавајући коришћење различитих поступака за различите инструменте, у складу са интегрисаним приступом који предлажу органи ЕУ
- успостави конзистентан оквир за националне поступке за одабир пројеката, финансијску контролу, праћење итд., избегавајући непотребно компликовање правила или њихову честу промену
- обезбеди да органи за управљање фондовима додатно не отежавају поступке, на пример, наметањем додатних захтева за национално суфинансирање или некоришћењем простора за поједностављивање који се дозвољава правилима ЕУ
- издвоје довољно средстава у националном буџету за финансијске и људске ресурсе који су потребни за суфинансирање, обезбеђивање високог квалитета администрације програма, одобравање пројеката, ревизију итд.
- обезбеде довољна средства на локалном нивоу за стратешко планирање, припрему пројеката, суфинансирање, спровођење, финансијску контролу и евалуацију, смањујући на тај начин ризик од неправилности и/или пропуштање пројеката високог квалитета.

И поред наглашеног значаја партнерства, на државама чланицама остаје да одлуче које ће тачно партнере позвати да учествују, и мало је вероватно да ће се ЕУ непотребно мешати у аранжмане на субнационалном нивоу све док су присутни представници локалних, урбаних, руралних или регионалних области. Позиција локалних самоуправа у Србији би требало да буде релативно јака, узимајући у обзир њихову величину и компетенције, као и чињеницу да не постоји добро

успостављена мрежа регионалних партнера. Али важно је одржати фокус на питањима од локалног значаја и тежити учествовању у ИПА II.

Као што је поменуто у претходном поглављу, асоцијације локалних самоуправа могу представљати своје чланове не само у својству општина, већ и у својству послодаваца из јавног сектора. Будући да социјални партнери (послодавци и синдикати) могу такође бити представљени у партнерству, то може отворити алтернативне могућности за учествовање. (У Шведској, на пример, представници SALAR-а, у својству послодавца, учествују у раду Одбора Европског социјалног фонда за надзор.)

И постојећи и нови оквири за кохезиону политику и рурални развој остављају државама чланицама доста флексибилности у погледу одређивања приоритета и одређивања врста пројеката који ће се финансирати. Савет асоцијација локалних самоуправа у Шведској и другим државама односи се на то да треба размотрити општинске активности (или жељене активности) и размислити које од ових активности се могу уврстити у приоритете Стратегије Европа 2020 и приоритете за кохезиону и рурални развој, а затим лобирати да државни органи укључе ове активности и приоритете у стратешке и програмске документе.

На пример, многе општине су заинтересоване за коришћење финансијских средстава ЕУ за обновљиву енергију и пројекте енергетске ефикасности (укључујући даљинско грејање – упореди поглавље 6). Пројекат *Regenergy* (2007) показује како пројекти за одрживу енергију могу бити обухваћени приоритетима кохезионе политике и инструментима за актуелни период. Међутим, „обим подршке зависи од држава чланица. Посредством својих мрежа, локални актери могу дати практичне предлоге националним владама како би се питања од локалног значаја у вези са енергијом узела у обзир“.

Такође вреди напоменути да постоје два разлога због којих управљање на регионалном нивоу може бити проблематично за локалне самоуправе у контексту финансирања из ЕУ. Прво, присуство регионалних партнера, може оставити мање простора за учешће локалних самоуправа у националном партнерству. Друго, административне сметње и апсорпциони проблеми могу се појавити код релативно нових и неискусних регионалних агенција за развој или аутономних регионалних администрација, које су задужене за управљање програмима, као што се догодило у Словачкој (Кнежевић 2010). У Србији, где су локалне самоуправе један од оснивача регионалних агенција за развој, али се улога ових агенција разликује од региона до региона, може се закључити да је овај други ризик извеснији.

Појашњавање донекле нејасне улоге локалних самоуправа у сектору шумарства у Србији може допринети стварању подстицаја за општине да промовишу рурални развој или учествују у пројектима из ове области.

4.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

Локалне самоуправе са кохерентним стратегијама за развој и сачињеним ужим избором потребних инвестиција, које у начелу испуњавају критеријуме за доделу финансијских средстава ЕУ, очигледно ће имати предност када се почне са делотворним коришћењем фондова ЕУ. Као што је поменуто

у претходном делу и у наставку текста, Стратегија Европа 2020 даје одличну полазну основу за уобличавање такве стратегије.

То је можда лакше рећи него учинити у актуелним економским околностима, али издвајање адекватног буџета за побољшање административног капацитета, као и за суфинансирање локалних пројеката представљаће одлучујући фактор утицаја процеса приступања у овој области. Удруживање са другим партнерима – приватним предузећима, пољопривредним асоцијацијама, невладиним организацијама, универзитетима, послодавцима, синдикатима и другима – може такође помоћи приликом обезбеђивања суфинансирања.

На основу прегледа који се даје у одељку 4.3, препоручује се да локалне стратегије за развој у већој мери обухвате специфичне потребе руралних заједница, као и да се уложе већи напори да се становништво у руралним областима информише о подршци и услугама који су им на располагању.

Администрирање пројеката које финансира ЕУ недвосмислено представља изазов, нарочито за локалне самоуправе које немају довољно искуства, а ангажовање и задржавање адекватно обучених службеника је тешко. Међутим, то би вероватно требало да представља мањи проблем за локалне самоуправе него за већину других актера.

Поред тога, стратешки приоритети за коришћење фондова могу утицати на административно оптерећење. У Шведској је, на пример, било проблема са пројектима Европског социјалног фонда у претходном периоду (2000–2006) због великог броја малих пројеката. Ревизори су често откривали уобичајене проблеме (попут неважећих рачуна) које би искусни администратори лако могли да избегну. Мање проблема се јављало у актуелном периоду, захваљујући „крвним пројектима“ (*'umbrella' projects*), који су и даље намењени већем броју корисника, али њима управљају организације које се могу носити са администрирањем.

Компонента ИПА II за рурални развој и средства ЕПФРР-а која се додељују након приступања, могу бити додатни извор средстава која руралне општине могу користити за рурални развој (што представља 20 одсто укупних средстава Заједничког стратешког оквира). Иако ће добар део ових средстава и даље бити намењен директно пољопривредницима, оквир за период 2014–2020. отвара више могућности за укључивање општина, обухватајући пројекте ширег локалног развоја, попут развијања широкопојасне инфраструктуре, већег коришћења биоенергије или промовисања туризма. Укључивање општина ће вероватно ојачати апсорпциони капацитет у овој области, у којој су пројекти обично мањег обима и корисницима представљају изазов у погледу администрирања, што се може искористити као добар аргумент, чак и према министарству пољопривреде.

Међутим, већа улога општина није увек најбоље решење. У области биоенергије, на пример, општине могу утицати на законодавство као наручиоци енергије, али вероватно је да ће дугорочна профитабилност зависити од континуираног учешћа одговарајућих приватних предузетника.

4.5. Показатељи потенцијалног исхода

Према последњим подацима Евростата, БДП по глави становника у Србији (према стандардима куповне моћи) током 2011. године је износио 35 одсто просека у ЕУ-27. То значи да би и најбогатији регион, Београд, лако испуњавао критеријуме за највећи ниво регионалне подршке (БДП по глави становника који износи мање од 75 одсто просека у ЕУ) и вероватно се тај проценат неће променити у наредних неколико година.

Табела 4.1: Регионални БДП у 2011. години, прелиминарни резултати

	БДП (у милионима РСД)	Удео	БДП по глави становника (РСД)	Индекс нивоа (РС=100)	БДП по глави становника као удео у просека у ЕУ (ЕУ-27=100)
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	3 204 363	100	441 000	100	35
Београдски регион	1 270 003	39.6	771 000	174.6	61.1
Регион Војводине	858 667	26.8	441 000	100	35
Регион Шумадије и западне Србије	609 333	19	301 000	68.2	23.9
Регион јужне и источне Србије	466 359	14.6	284 000	64.4	22.5
Регион Косова и Метохије

Извор: Република Србија, Републички завод за статистику, Евростат.

Према томе, сматра се да је обавезујућа горња граница која износи 2.35 одсто БДП-а за све кохезионе трансфере (закључци Европског савета, фебруар 2013.). И даље није јасно како се врши алокација средстава за рурални развој између држава чланица, али рачунање просека од приближно 20 одсто укупних средстава Заједничког стратешког оквира указује на додатних 0.6 одсто БДП-а.

Србија ће до приступања наставити да користи средства ИПА, која су у 2013. години износила око 215 милиона, или приближно 0.75 одсто БДП-а.⁴⁴ Да би се показало како се средстава распоређују по компонентама, наводе се приближни финансијски оквири за Црну Гору у 2013. и Хрватску у 2012. (подаци за 2013. годину би наводили на погрешан закључак због приступања Хрватске) у наредној табели:

⁴⁴ Користећи податак од 28 милијарди за 2010. (извор: Републички завод за статистику Републике Србије). Реални процентуални пад нижи је од номиналног с обзиром на то да деветопроцентна депрецијација динара у односу на евро од 2010. до 2012. умањује објављени пад БДП-а Србије у истом периоду.

Табела 4.2: Распоређивање средстава по компонентама ИПА, Црна Гора 2013. и Хрватска 2012.

Компонента	Процент
Помоћ транзицији и изградња институција	15–26
Прекогранична сарадња	11–12
Регионални развој	37–43
Развој људских ресурса	8–10
Рурални развој	17–21

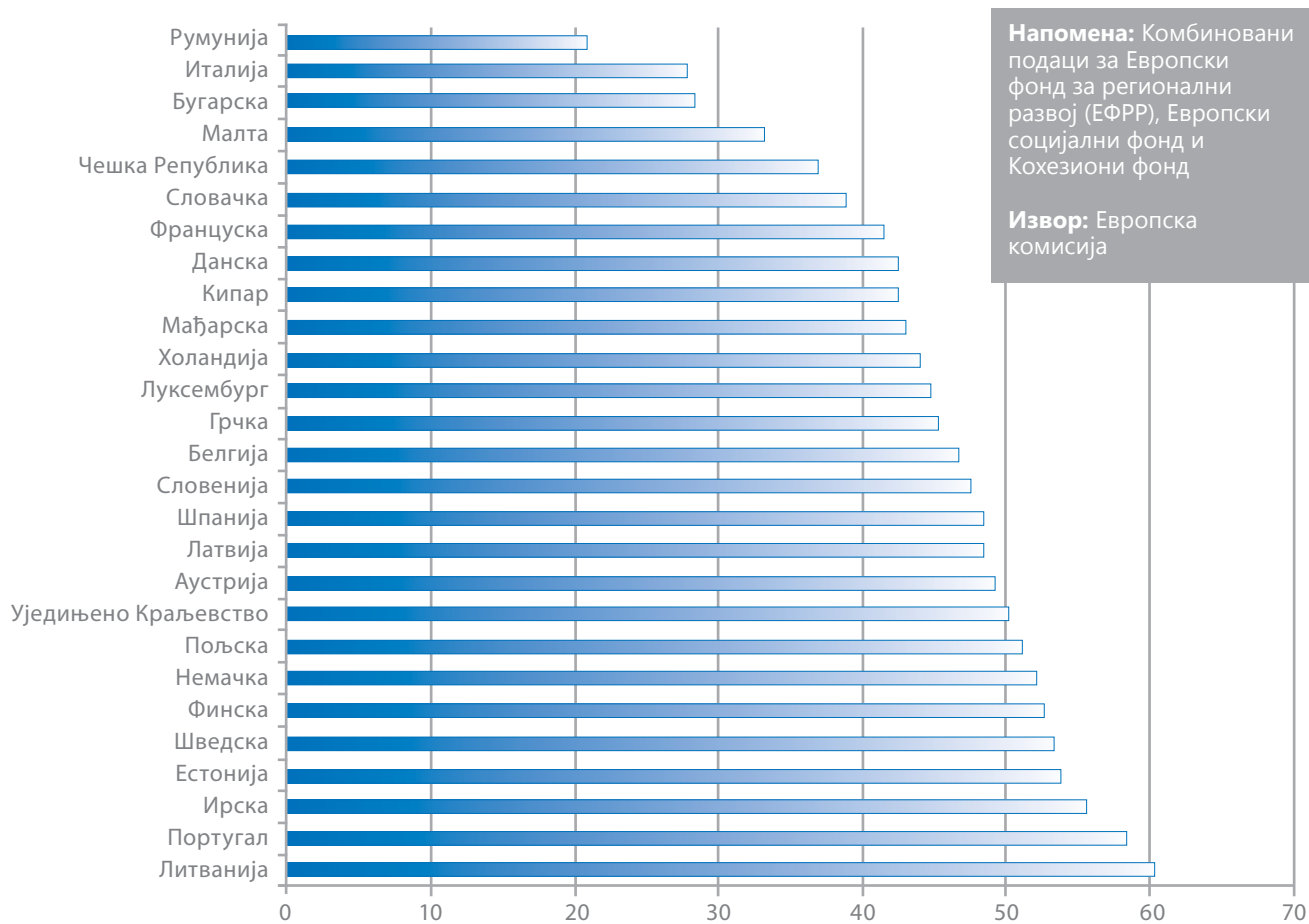
Извор: Европска комисија, Генерални директорат за проширење

Према томе, на основу грубих показатеља, може се очекивати да ће се са приступањем скоро учетворостручити износ доступних финансијских средстава ЕУ од приближно 2,95 одсто БДП-а. Суфинансирање од приближно 15 одсто овог износа (приближно 124 милиона евра) мораће да се обезбеди из националних средстава (судећи према искуствима других држава, највећи део ће се обезбеђивати из јавних средстава).

Будући да је горња граница за кохезионо финансирање нижа од оне која се тренутно примењује за најмање просперитетне државе чланице, апсорпција овде представља мањи изазов. Међутим, делотворно и ефикасно коришћење фондова није нешто што треба олако схватати. На наредном графикону наводи се показатељ великих варијација у апсорпционом капацитету на националном нивоу. Ови подаци су дати за период 2007–2013 који још није завршен (плаћање се може извршити неколико година након доделе средстава). Ипак, земље са ниским апсорпционим капацитетом обично немају довољно времена за спровођење програма у иницијалној фази, што може повећати вероватноћу грешке или неоптималног коришћења средстава. У том случају, 1 евро из финансијских средстава ЕУ, може вредети мање у односу на 1 евро из националних или локалних средстава.

Поставља се питање колико ће онда средстава бити доступно локалним самоуправама за добробит њихових грађана. То ће зависити од много фактора, а не само од структуре регионалних и локалних власти и успеха који ће локалне самоуправе остварити лобирањем за своје приоритете.

Чурски (*Churski*, 2008) даје неке охрабрујуће податке који се односе на прве две године пољског чланства у ЕУ. Локалне самоуправе (општине и окрузи) били су главни корисници структурних фондова, закључивши 2,323 уговора укупне вредности од 1.989 милиона евра (71,1 одсто структурни фондови, 28,9 суфинансирање) или 43 одсто средстава за период који је анализиран (од 1. 5. 2004. до 31. 7. 2005.). Већина пројеката (86 одсто) обухватала је „тешке“ инфраструктурне пројекте пре него „лакше“ пројекте намењене развоју људских ресурса, који су обично мањег обима, али које је теже реализовати. У целини, општине у сиромашнијим, пољопривредним регионима, добиле су мање средстава од општина у богатијим, метрополитенским регионима.



Графикон 4.6: Средства из структурних и кохезионих фондова алоцирана према држави чланици које је исплатила Комисија 8. новембра 2012.

Расподела средстава за рурални развој (од којих највећи део добијају пољопривредници директно) неће бити тако повољна за општине. Али тенденција да у земљама које су недавно приступиле богатији региони имају више користи од финансирања из ЕУ може дати општинама користан стратешки аргумент за веће учешће у ширим пројектима локалног развоја, како би на адекватан начин искористиле фондове за рурални развој, али и како би помогле да се фондови каналишу и у друге делове земље којима је помоћ најпотребнија.

Што се тиче трошкова, значајно је одредити колико времена је потребно службеницима да се припреме, спроведу и прате програме, иако је то на локалном нивоу тешко проценити. Хорват и Мајер (Horvat and Maier 2004) дају податке о броју службеника на националном нивоу у пет земаља које су приступиле 2004. године (просек је нешто више од две особе по милиону евра средстава). Трошкови које ће корисници имати због плаћања службеника за администрирање пројеката (укључујући локалне самоуправе) могу бити већи, посебно у случају мањих пројеката. Међутим, вероватно је да ће се исплатити додатно запошљавање или обука службеника, којима се

повећавају шансе локалних самоуправа да добију финансијска средства из ЕУ, узимајући у обзир износе о којима се ради. Такође, могу постојати и споредне користи за јавну управу уопште, на пример у стратешком планирању.

У Словачкој, према Кнежевићу (2010), кључ успеха су представљали „благовремено запошљавање и адекватне плате службеника ангажованих у оквиру административне структуре за управљање фондовима ЕУ“. Исти приступ се може применити и на локалном нивоу, будући да ће се сигурно тражити обучен кадар за припрему и спровођење пројеката, и у приватном и у јавном сектору.

Анализа која је представљена у одељку 4.3. такође указује на то да недостатак стратешког фокуса на потребе руралних заједница, као и непостојање конкретних иницијатива од стране руралних општина у Србији, могу представљати препреку делотворном коришћењу фондова за рурални развој који су намењени подржавању локалног привредног развоја.

5. ЗАПОШЉАВАЊЕ И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

5.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти

Ово поглавље првенствено обухвата аспекте правних тековина ЕУ који утичу на локалне самоуправе као послодавце, укључујући минималне стандарде у области закона о раду, једнакости, здравља и безбедности на раду и борбе против дискриминације, као и учешће у „социјалном дијалогу“ на нивоу ЕУ. Затим, посматрају се аспекти правних тековина ЕУ у области социјалне политике, релевантни за локалне самоуправе у погледу њихове шире улоге у доношењу одлука и пружању услуга. Већи део деловања ЕУ у овој области спада под необавезујућу координацију политике.

На локалне самоуправе примењују се (транспоноване) одредбе прописа ЕУ о раду и законодавство у области здравља и безбедности, забране дискриминације итд., исто као што се примењују на већину других, великих јавних или приватних послодаваца. У мери у којој су правила мање флексибилна него што би била да није процеса приступања, могу постојати одређена ограничења или може доћи до повећања трошкова у неким областима, на пример, ограничењем радног времена на седмичном нивоу или постављањем захтева за једнак третман запослених у радном односу са непуним радним временом и запослених са уговорима на одређено време. Наравно, могу се остварити и неке користи, у погледу продуктивности, задовољства запослених или мањег броја несрећа на раду.

У неким државама чланицама, социјални дијалог на нивоу ЕУ представља значајан канал за остваривање утицаја асоцијација локалних самоуправа. Социјални партнери (тј. синдикати и асоцијације послодаваца) формално се консултују у вези са свим предлозима законодавства у области социјалне политике и запошљавања. Они такође преговарају о међусобним споразумима, који се могу спроводити у оквиру националног социјалног дијалога у свакој земљи, или се, као што се догодило у неколико случајева, прослеђују Комисији како би представљали основу за ново законодавство на нивоу ЕУ. Асоцијације локалних самоуправа учествују у процесу, не као представници локалне власти, већ као главни послодавци из јавног сектора.

Координација политике обухвата смернице које се примењују широм ЕУ, циљеве и препоруке намењене одређеним земљама, које државе чланице уграђују у своје акционе планове. Оне затим прате напредак заједно са Комисијом и учествују у заједничком процесу ревизије. Државни органи овде имају кључну улогу, али све више се препознаје улога власти на субнационалном нивоу, и то не само у спровођењу политика са циљем да се промовишу запошљавање и социјална инклузија. Учешће у томе може помоћи локалним самоуправама да преко националног нивоа генерално учествују у решавању ових питања на нивоу ЕУ. Вероватно је да то може допринети и приликом израде нацрта за пројекте финансирања, будући да је један од елемената Стратегије Европа 2020

истицање повезаности између утврђених приоритета и финансијских инструмената. Одређен износ средстава је већ доступан локалним самоуправама у земљама кандидатима.

Утицај процеса приступања у овој области, делом ће зависити од тога како локалне самоуправе посматрају чланство у ЕУ у општијем смислу. Неке локалне самоуправе могу одабрати да се фокусирају на трошкове спровођења стандарда ЕУ који се односе на права радника и забрану дискриминације, иако се не очекује да ти трошкови буду значајни (осим у случају када су локалне самоуправе одговорне за пружање здравствених услуга). Друге могу уочити могућности да промовишу „европске“ стандарде, да употребе координацију политике ЕУ као оквир за локални развој, да остваре утицај на националном нивоу и да пронађу одговарајуће прилике за финансирање и повезивање са партнерима у другим државама чланицама. Поред тога, корак ка приступању може представљати драгоцену прилику за СКГО да добије признање као представник послодаваца у оквиру социјалног дијалога на нивоу ЕУ, као и на националним нивоу.

5.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу

5.2.1. Локалне самоуправе као послодавци

Правне тековине ЕУ у овој области, првенствено обухватају минималне стандарде у погледу права запослених и организације радног времена. Од мера које су досада усвојене, за локалне самоуправе у већини земаља ЕУ, вероватно је најзначајнија Директива о радном времену:

[Директива 2003/88/ЕЗ Европског парламента и Савета од 4. новембра 2003. године о одређеним аспектима организације радног времена.](#)

Овом директивом се утврђује граница радног времена на седмичном нивоу (48 сати у просеку, укључујући прековремени рад) и захтева се минимално време за паузу и плаћен годишњи одмор, а посебна правила се примењују за ноћни рад и одређене секторе. Такође, постоји неколико других директива које садрже посебне одредбе о друмском саобраћају, ваздухопловству, железници и бродарству.

Ограничење радног времена, нарочито је значајно за сектор здравства (посебно узимајући у обзир пресуде Европског суда правде у вези са тим да се време када су доктори и други радници у сталној приправности, рачуна као радно време). Директива садржи и клаузулу о могућности неучествовања, којом се државама чланицама омогућује да за одређене раднике могу прописати и другачије ограничење радног времена од 48 сати недељно. Према последњем извештају Комисије у вези са спровођењем (2010), 16 држава чланица искористило је ту могућност (5 у свим секторима и 11 само у секторима који укључују озбиљнији рад у сталној приправности, нарочито у сектору здравства).

Поред здравствене заштите, то се може односити и на друге области активности локалних самоуправа, попут ватрогасних служби, бриге о старијима и свих активности које подразумевају

сталну приправност. Чак и када се појединачним послодавцима дозвољава да се не придржавају ограничења радног времена на седмичном нивоу, они могу одлучити да поступе другачије. У сваком случају, дуге одредбе директиве се и даље примењују, са потенцијалним импликацијама на организовање смена, на пример. Локалне самоуправе (нпр., сектори за животну средину и здравство) такође могу имати улогу у примени одредаба.

У току су напори да се ревидира директива којом би се највероватније ограничио простор за неучествовање (*opt-out*) и можда искључило време сталне приправности из дефиниције радног времена за неке раднике. Усвајање предлога Комисије одложено је 2009. године, будући да Европски парламент и Савет нису успели да постигну договор. Комисија је затим, 2010. године, покренула консултације са социјалним партнерима (организацијама послодаваца и синдикатима) на нивоу ЕУ са циљем да се постигне општеприхваћен договор о ревизијама, али то није остварено. Лопта је сада враћена на терен Комисије, иако се не очекују нови предлози законодавства у тренутном периоду (који се завршава 31. октобра 2013).

Другим директивама које се односе на организацију рада, утврђују се (на пример) захтеви за консултовање запослених у случају колективног отпуштања вишка запослених или захтеви за обавештавање запослених о условима рада који се примењују. Постоји такође и општи оквир за обавештавање и консултовање запослених:

[Директива 2002/14/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. марта 2002. године којом се успоставља општи оквир за обавештавање и консултовање запослених у Европској заједници – Заједничка декларација Европског парламента, Савета и Комисије о представљању запослених.](#)

Ово се може посматрати као покушај ЕУ да промовише социјални дијалог на националном и локалном нивоу, иако се тиме не решавају кључни аспекти овог питања попут преговарања о платама.⁴⁵ Службе локалних власти и других предузећа и установа (са могућим изузимањем најмањих) имају обавезу да консултују и обавештавају запослене о:

- недавним или очекиваним активностима службе и економској ситуацији
- стању, структури и очекиваном развоју запослености, као и о свим предвиђеним антиципативним мерама, нарочито кад је запосленост угрожена
- одлукама које ће вероватно довести до значајних промена у организацији рада или уговорним односима.

Поред тога, неколико директива које се односе на различите теме, од одсуства због неге детета до рада на даљину, донето је као резултат социјалног дијалога између послодаваца и синдиката на нивоу ЕУ. Неке од ових мера могу имати значајне импликације за локалне самоуправе као послодавце, посебно:

⁴⁵ У ствари, у члану 153. УФЕУ (правна основа ове директиве) експлицитно се наводи да „одредбе овог члана не примењују се на плату, право удруживања, право на штрајк или право да се наметне локаут (*lock-outs*)”.

Директива Савета 97/81/ЕЗ од 15. децембра 1997. о оквирном споразуму о раду са непуним радним временом који су закључили UNICE, CEEP и ETUC

Директива Савета 99/70/ЕЗ од 28. јуна 1999. године о оквирном споразуму о раду по уговорима на одређено време који су закључили UNICE, CEEP и ETUC

Директива 2008/104/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о раду на привременим и повременим пословима.

У суштини, циљ ових директива је да се обезбеди једнак третман за раднике у радном односу са непуним радним временом, као и за раднике у радном односу по уговорима на одређено време, чији је положај у погледу услова (на пример, пензија или годишњих одмора) обично инфериоран у односу на услове колега у радном односу са пуним радним временом по уговорима на неодређено време.

Другу, недавно усвојену иницијативу која је произашла из социјалног дијалога на нивоу ЕУ представља „Акциони оквир за запошљавање младих“, који се фокусира на „везу између образовања, очекивања младих људи и потреба тржишта, узимајући у обзир прелазак младих људи на тржиште рада, у покушају да се повећа општа стопа запослености“.⁴⁶ То обухвата конкретне препоруке за државе чланице и органе ЕУ, као и акције намењене самим социјалним партнерима. Иако ће вероватно резултирати усвајањем добровољних мера, а не обавезујућег законодавства, то може утицати на локалне самоуправе као послодавце, укључујући преговарање са синдикатима. У Анексу Оквира наводе се студије случаја из држава чланица, од којих неке укључују иницијативе синдиката јавног сектора и послодавце на локалном нивоу.

Једнаке могућности за мушкарце и жене на тржишту рада представљају дугорочни циљ ЕУ, иако је такав циљ тешко остварити у потпуности. ЕУ је недавно почела да се бори против других облика дискриминације, нарочито на основу расе или етничког порекла, како ван оквира тржишта, тако и на тржишту.

Кључни прописи правних тековина ЕУ који се односе на тржиште рада су:

Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. године о примени начела једнаких могућности и једнаког третмана за мушкарце и жене у питањима запошљавања и професије (прерађен текст)

Директива 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. године којом се успоставља општи оквир за једнак третман у области запошљавања и професије

Директива Савета 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. године којом се примењује начело једнаког третмана особа без обзира на њихово расно или етничко порекло.

⁴⁶ Овај оквир су у јуну 2013. године усвојили „Европски социјални партнери“: Европска конфедерација синдиката (ETUC), Конфедерација европског бизниса (Бизнис Европа), Европска асоцијација малих и средњих предузећа (UEAPME) и Европски центар послодаваца и предузећа која пружају јавне услуге (CEEP).

Поред тога, 2008. године Комисија је усвојила предлог директиве о спровођењу новог циља садржаног у члану 10. УФЕУ који се односи на борбу против дискриминације на основу пола, расе или етничког порекла, религије или веровања, инвалидитета, година или сексуалне оријентације.⁴⁷ Усвајање предлога је задржано у Савету (последња расправа је одржана у децембру 2011), али о томе опет може бити речи (заједно са директивом о радном времену) када се макроекономска ситуација побољша. Локалне самоуправе у земљама у процесу приступања треба да буду свесне тога да се законодавство ЕУ у овим областима и даље развија.

Једно од важних начела, које је заједничко за законодавство у области забране дискриминације подразумева да су и директна и индиректна дискриминација, као и узнемиравање обухваћени неким областима.⁴⁸ Другим речима, послодавци (и пружаоци услуга) морају да воде рачуна и о облицима дискриминације који нису очигледни. Што се тиче мера у вези са тржиштем рада, област њихове примене је широка. Директива о једнаком третману без обзира на расно или етничко порекло, на пример, примењује се на све особе и секторе активности у погледу:

- приступа запошљавању и активностима за које није предвиђена плата, нарочито током процеса запошљавања
- услова рада, укључујући оне који се односе на вертикално напредовање, плату и отпуштање
- приступа стручном оспособљавању
- укључивања у организације радника или послодаваца, и у било коју професионалну организацију.

Директивом се такође обухвата приступ социјалној и здравственој заштити, образовању, социјалним погодностима, као и приступ роби и услугама, нарочито услугама у вези са становањем. Забрана дискриминација у доступности робе и пружању услуга се у кратким цртама обрађује у наредном одељку.

Поред обавезујућих прописа наведених у претходном делу текста, постоји и велики број агенди, оквира, стратегија итд. у области запошљавања и социјалне политике. Многе од наведених актуелних мера у пракси се налазе у сенци најновијег процеса координације политике (чији се приказ даје у наредном одељку), али постоје и изузеци, попут Стратегије за једнакост мушкараца и жена или Европске стратегије за особе са инвалидитетом.⁴⁹

47 Предлог Директиве Савета од 2. јула 2008. године о примени начела једнаког третмана особа без обзира на њихову религију или веровања, инвалидитет, године или сексуалну оријентацију (Proposal for a Council Directive of 2 July 2008 on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation).

48 Директна дискриминација: када се једна особа неједнако третира у односу на друге на основу пола, расе итд. или је била или би била третирана на тај начин у сличној ситуацији. Индиректна дискриминација: када се на основу очигледно неутралне одредбе, критеријума или праксе особа одређеног пола, расе итд. ставља у неповољан положај у односу на особе другог пола, расе итд., осим уколико је та одредба, критеријум или пракса објективно оправдана легитимним циљем и ако су средства за постизање тог циља одговарајућа и неопходна.

49 Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона од 21. септембра 2010. – Стратегија за једнакост жена и мушкараца (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the

Постоји такође и корпус законодавства ЕУ у области здравља и безбедности на раду, а кључни пропис овог корпуса је оквирна директива:

[Директива Савета 89/391/ЕЕЗ од 12. јуна 1989. године о увођењу мера за подстицање побољшања здравља и безбедности радника на раду](#)

На основу ове оквирне директиве донето је око 30 специфичних директива, уредаба, препорука и саопштења, који обухватају области попут коришћења опреме (нпр., монитора), специфичних група (нпр., трудница), радног места (нпр., рудници или бродови), као и заштите од излагања опасним материјама. Многи од ових стандарда и правила су релевантни за локалне самоуправе, као и за друге послодавце, и мораће да се поштују (иако то у суштини не подразумева ништа више од поштовања националних прописа о здрављу и безбедности, под претпоставком да су правила ЕУ транспонована на одговарајући начин). Као и у случају директиве о радном времену (за коју здравље и безбедност представљају правни основ), локалне самоуправе у многим земљама имају улогу у спровођењу прописа о здрављу и безбедности на раду.

5.2.2. Локалне самоуправе као пружаоци услуга и креатори политика

Као што је наведено у претходном делу текста, деловање ЕУ на пољу борбе против дискриминације је проширено тако да обухвати и дискриминацију изван тржишта рада. Законодавство у овој области може имати импликације за локалне самоуправе које пружају услуге и дају социјалну помоћ, а имају улогу и као послодавци.

[Директива Савета 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. године којом се примењује начело једнаког третмана особа без обзира на њихово расно или етничко порекло](#)

[Директива Савета 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. године о примени начела једнаког третмана жена и мушкараца у погледу доступности робе и услуга](#)

Поменути предлог директиве из 2008. о борби против дискриминације на основу пола, расног или етничког порекла, религије или веровања, инвалидитета или сексуалне оријентације, био би значајан и у овој области, ако би евентуално био усвојен.

Постоји неколико уредаба и директива у вези са координацијом система социјалне заштите, права из додатног пензионог осигурања и права пацијената на здравствену заштиту у другим земљама ЕУ. То може бити релевантно за локалне самоуправе које имају значајне одговорности у области здравствене заштите, будући да туризам или имиграција могу довести до повећања трошкова за лечење лица која нису држављани дате државе. Али, уопштено гледано, мере у овој области немају директан значај за локалну самоуправу.

Committee of the Regions of 21 September 2010 - Strategy for equality between women and men 2010-2015, COM(2010) 491 final).

Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона од 15. новембра 2010. – Европска стратегија за особе са инвалидитетом (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 15 November 2010 – European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe, COM(2010) 636 final).

Иако нису обухваћене насловима Уговора који се односе на запошљавање и социјалну политику, важно је напоменути да се на локалне самоуправе примењују правне тековине ЕУ о слободном кретању људи, нарочито забрана дискриминације између држављана ЕУ. То је значајно

за локалне и регионалне власти у својству послодаваца, али се такође односи и на њихово деловање у бројним областима политика, попут вођења матичних евиденција, издавања возачких дозвола, социјалног становања, урбанизма итд. (Hessel 2006, стр. 97).

У области запошљавања и социјалне политике, дуго је постојала тензија између оних који теже заштити националног суверенитета и оних који теже успостављању минималних стандарда ЕУ (делом како би се спречио „социјални дампинг“, где лоши услови рада, ниске плате итд., који, према неким мишљењима, представљају непоштenu предност у погледу конкуренције). Координација политике омогућава ЕУ да се донекле пита о овим темама, без наметања било каквих обавезујућих правила.

План координације политике променио се последњих година, услед економске кризе која је почела 2008. године, дужничке кризе у еврозони и потеза који су због тога начињени у циљу повећања надзора и ојачавања економског управљања.⁵⁰ Од 2010. године, кључни елемент представља Стратегија „Европа 2020“, стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, која интегрише претходне, појединачне смернице за економску политику и запошљавање⁵¹ и отворени метод координације социјалне заштите и социјалне инклузије.

Кључни текст у вези са тим представља Саопштење Комисије, а главне елементе Саопштења је одобрио Европски савет у марту 2010. године:

Саопштење Комисије од 3. марта 2010. године – Европа 2020, стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста, COM(2010) 2020, коначна верзија.

Укратко, Стратегија укључује усвајање циљева и смерница за читаву ЕУ, као и препоруке за појединачне земље. Државе чланице, затим, инкорпорирају ове елементе у националне програме реформи (укључујући и националне циљеве) и међусобно прате напредак кроз процес узајамног преиспитивања на састанцима на нивоу министарстава и одбора. Циљ је да се идентификује добра пракса и да се промовише размена искустава у областима политика за које су углавном одговорне државе чланице, иако Комисија може да изда упозорења у погледу политике, уколико се не поступа према препорукама.

50 План се заснива на члану 121. УФЕУ, у ком се предвиђа усвајање општих смерница и препорука у области економске политике. Уговор из Амстерама из 1997. предвиђа сличан процес за област запошљавања. Сличан „отворени метод координације“ почео је да се примењује на области социјалне заштите и инклузије, првенствено без експлицитног правног основа (Уговор не помиње смернице или препоруке), али чвршћу основу за примену метода успоставио је Уговор из Нице, из 2001. и одредбе члана 160. Које се односе на Одбор за социјалну заштиту.

51 Формално, у члану 148. став 2. и даље се захтева усвајање годишњих смерница за запошљавање. У 2011. и 2012. Савет и Парламент су једноставно одлучили да задрже смернице из 2010. са намером да задрже исти приступ до средњерочне ревизије Стратегије „Европа 2020“.

Основни циљеви, који дају представу о тематском оквиру стратегије су (до 2020.):

- стопа запослености од 75 одсто за грађане старости 20–64 године
- инвестирање у истраживање и развој у износу од 3 одсто БДП-а
- смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште за 20 одсто (30 одсто у одговарајућим условима) у односу на 1990. годину, 20 одсто енергије из обновљивих извора и повећање енергетске ефикасности за 20 одсто
- смањење стопе напуштања образовања на нижим нивоима испод 10 одсто, и најмање 40 одсто грађана старости између 30 и 34 године са завршеним високим образовањем
- барем 20 милиона људи мање за које постоји ризик од сиромаштва и социјалног искључивања.

Приоритети на нивоу ЕУ су одређени у Прегледу годишњег раста.⁵² Последње препоруке за појединачне земље, које се заснивају на економској политици и поглављима Уговора која се односе на запошљавање, као и на аспекте социјалне политике, објављене се у јулу 2012.⁵³

Од основних циљева, два јасно спадају у сферу запошљавања и социјалне политике (стопа запослености од 75 одсто за грађане старости између 20 и 64 године и смањење броја људи за које постоји ризик од сиромаштва и социјалног искључивања на 20 милиона). Препоруке за појединачне земље могу садржати, на пример, мере за повећање могућности запошљавања младих, побољшање учинка јавне агенције за запошљавање, или мере чији је циљ да се осигура да реформе система социјалне заштите не доведу до повећања сиромаштва деце.

Такође, постоји неколико кључних иницијатива ЕУ, од којих „Агенда за нове вештине и послове“ и „Европска платформа против сиромаштва и социјалног искључивања“ спадају у област социјалне политике.⁵⁴

Заједнички приговор локалних и регионалних власти је у томе што оне нису позване да учествују у процесу израде националних програма реформи, иако имају велику одговорност за спровођење делова стратегије. У Шведској се то променило са израдом националног програма реформи 2012. године, где је SALAR дао два доприноса: једном заједно са другим главним социјалним партнерима и једном као представник регионалних и локалних власти. Међутим, да би се то постигло, било је

52 Саопштење Комисије, Преглед годишњег раста (Communication from the Commission, Annual Growth Survey 2013, COM(2012) 750 final). Овај преглед укључује раније раздвојене Макроекономски извештај и Извештај о запошљавању као анексе.

53 *Official Journal* C 219, Volume 55, 24 July 2012, ту су садржане препоруке за све државе чланице.

54 САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА, Агенда за нове вештине и послове: Европски допринос пуној запослености (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment, COM(2010) 682 final, Strasbourg), 23. 11. 2010. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion, COM(2010) 758 final, Brussels, 16.12.2010.

потребно неколико година лобирања, а чак и данас, допринос се обично даје у форми анекса на самом крају процеса. Напори да се допринос SALAR-а инкорпорира у ранијој фази процеса и да се одражава у главном тексту, представљаће изазов у будућности.

Поред могућности да се утиче на националне програме реформи и да се учи из примера најбоље праксе у другим деловима ЕУ, други разлог због кога се треба заинтересовати за Стратегију „Европа 2020“ јесте експлицитна веза са могућностима коришћења финансијских средстава ЕУ, као што је већ поменуто у поглављу 4, у контексту ИПА. Да наведемо још један пример из поменуте „Агенде за нове вештине и послове“:

„Фондови ЕУ, нарочито Европски социјални фонд, могу значајно допринети Агенди ЕУ и служити као катализатор и инструмент за подршку приоритетима политике Уније“.

Поред Социјалног фонда (и одговарајуће ИПА компоненте), постоји и нови предлог Програма за социјалне промене и иновације (2014–2020):

Предлог УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о Програму Европске уније за социјалне промене и иновације, COM(2011) 609 коначна верзија, Брисел, 6. 10. 2011.

Посебно је значајна прва оса програма, која произлази из актуелног програма НАПРЕДАК (2007–2013) и доступна је локалним и регионалним властима (између осталих), и земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима (као и државама чланицама). Неке од подобних акција су: развој и ширење компаративног аналитичког знања, размена информација, међусобно учење и дијалог и финансијска подршка за проверу социјалних реформи и реформи на тржишту рада. Комисија предлаже износ од приближно 575 милиона евра за ову осу за период 2014–2020.⁵⁵

5.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

Србија се суочава са великим изазовима у процесу приближавања радног и социјалног законодавства са прописима ЕУ. Неки од изазова које су истакли представници локалних власти су: реформе система социјалног осигурања, које укључују концепт одрживости без губитка солидарности, нови смер у политици запошљавања, заједно са прилагођавањем радног законодавства и већом улогом локалних самоуправа у овој области, нови одговори на демографске промене у појединим локалним самоуправама, доношење политика за младе итд. Прогресивне, успешне и одрживе реформе у области социјалне политике и запошљавања морају да узму у обзир вредности и заједничке циљеве држава чланица ЕУ. Такве реформе треба да се заснивају на вредностима и начелима који карактеришу европско друштво: пуно поштовање људског достојанства, препознавање и примена основних права, социјалне правде, солидарности, забране дискриминације, једнаких могућности и

⁵⁵ Претпоставља се да ће коначан износ, у поређењу са предлогом Комисије, бити мањи, у складу са договором Европског савета о смањењу од 23 одсто за ставку 1а буџета ЕУ.

социјалне инклузије. Расправа о реформи социјалне политике и политике запошљавања треба да буде не само транспарентна, већ и отворена за сугестије и размену искустава појединих локалних самоуправа које су оствариле успех у овој области. „Добра“ процена успешних политика, добрих пракси и креативних имитација може да буде веома делотворна стратегија. Такође, демографске промене, као што су ниска репродуктивна стопа, нарочито у појединим девастираним регионима и општинама, не треба да буде схваћена као претња друштву, економском развоју и одрживости система социјалне заштите. Овакве демографске промене унапред захтевају размишљање о обиму радног времена, годинама за пензионисање, продуктивности и квалитету рада, односу између коришћења искуства старијих и жељи за променама и иновацијама младих итд.

У табели 5.1 дају се одабране информације о стању на тржишту рада у Србији, као пример питања која ће се вероватно појавити у контексту координације политике. Ови подаци указују, на пример, на вероватноћу да компаративно ниска стопа запослености и висока стопа незапослености у Србији, као и релативно велики јаз између стопа запослености мушког и женског пола (стопа запослености женског пола у односу на мушки износи 73 одсто, у поређењу са 83 одсто у ЕУ-27) постану предмет контроле.

Табела 5.1: Одабрани индикатори тржишта рада, 2011.

	Србија	ЕУ-27
Стопа запослености грађана старости 15–64 године	45,4	64,3
Стопа запослености мушкараца старости 15–64 године	52,4	70,1
Стопа запослености жена старости 15–64 године	38,4	58,5
Укупна стопа незапослености	23,0	9,7
Стопа незапослености мушкараца	22,4	9,7
Стопа незапослености жена	23,7	9,8
Однос заступљености средњег образовања код мушкараца, односно жена*	102,0	
Однос заступљености високог образовања код мушкараца, односно жена*	132,00	

Извор: Евростат, подаци Светске банке о односу заступљености образовања (*)

Остатак овог одељка сажима истраживање којим је обухваћено седам локалних самоуправа у Србији. Уопштено говорећи, овим се потврђује да су прописи који се примењују у Републици Србији у области запошљавања и социјалне политике делимично усклађени са стандардима ЕУ. Даља хармонизација прописа у овој области са стандардима и вредностима ЕУ имаће позитиван ефекат на локалне самоуправе, по мишљењу свих анкетираних локалних самоуправа, а групе које ће осетити највише позитивних ефеката су: инвеститори, којима ће хармонизација обезбедити правну сигурност, и незапослени, којима ће се обезбедити посао као резултат инвестиција повезаних са

спровођењем правних тековина ЕУ. Ови позитивни ефекти требало би да се осећају дугорочно (дуже од годину дана од прихватања и примене стандарда и вредности ЕУ који се тренутно не примењују), према процени пет локалних самоуправа, док преостале две локалне самоуправе сматрају да ће ефекти бити краткорочни, а да се дугорочни ефекти не могу предвидети (то зависи од низа других околности и утицаја).

Потпунија примена стандарда и вредности политике ЕУ у области запошљавања и социјалне политике посредством локалних политика имаће утицај нарочито на: бољу организацију и јасније одговорности локалних самоуправа, потребу за регионализацијом институционалне инфраструктуре и потребу да се закони спроводе на исти начин на целој територији Републике Србије.

Сprovedено истраживање је уопште потврдило да локалне самоуправе имају веома ограничене институционалне, административне, а нарочито финансијске капацитете за испуњавање постојећих одговорности или увођење нових одговорности које произлазе из законодавства ЕУ у области запошљавања и социјалне политике. Тиме се можда може објаснити зашто су локалне самоуправе врло ограничено учествовале у актуелном процесу усклађивања са овим прописима (три анкетиране локалне самоуправе потврдиле су делимично учествовање, док четири нису уопште учествовале). Међу капацитетима који су потребни локалним самоуправама, њихови представници посебно указују на: квалификоване службенике, инфраструктурни потенцијал (првенствено простор за рад, као и техничку опрему) и на крају, на финансијске ресурсе.

Прописи који регулишу социјални дијалог на нивоу локалних самоуправа у Републици Србији усклађени су са прописима ЕУ само делимично, према мишљењу представника локалних самоуправа обухваћених истраживањем. Према резултатима истраживања, основни разлози ограниченог утицаја социјалног дијалога на локалном нивоу су: неквалификованост актера за социјални дијалог, недостатак њихове компетентности, ограничене могућности деловања због опште економске ситуације и законске регулативе која ограничава могућности договарања на локалном нивоу. Законом о социјално економском савету, предвиђа се оснивање локалних социјално економских савета. Поред тога, Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, предвиђа се могућност оснивања и локалних савета за запошљавање. Савети су саветодавна тела која дају мишљења и препоруке у вези са питањима од интереса за унапређење запошљавања, као што су: планови запошљавања, програми и мере активне политике запошљавања, стандарди у области запошљавања итд. Иако је на нивоу Републике Србије основано око 120 локалних савета за запошљавање, из разговора са представницима локалних самоуправа обухваћених истраживањем у којима савети постоје (шест од седам локалних самоуправа), може се закључити да су њихови домети ограничени, управо из горе наведених разлога.

На основу одговора представника локалних самоуправа, може се закључити да је надлежност у области социјалне заштите подељена између централног и локалног нивоа власти. Централни ниво пружа различите облике финансијске подршке, попут материјалног обезбеђења, туђе неге и помоћи, дечијег додатка, родитељског додатка, накнаде зарада запослених породиља. У

осталим областима, систем социјалне заштите је високо децентрализован (само се услуге домског смештаја и смештаја у хранитељску породицу финансирају са централног нивоа). Услуге социјалне заштите пренете су у надлежност локалних самоуправа.

Укупно 33 различите социјалне услуге, организоване су на локалном нивоу (тј. локалне власти доносе одлуку о финансирању).

Табела 5.2: Број и врста локалних социјалних услуга

Врста услуге	Број услуга
Услуге за децу и младе	15
Услуге за одрасле и старије	9
Услуге које подједнако користе све групе, или услуге које се класификују као услуге помоћи породицама, и услуге подршке жртвама трговине људима и жртвама породичног насиља	9
Укупно	33

Међутим, локалне самоуправе не пружају све, а некада чак ниједну од ових услуга. У марту 2012. године, што се одразило у одлукама о проширењу права и буџета локалних самоуправа, 137 локалних самоуправа пружило је укупно 412 услуга, док 37 локалних самоуправа није успело да организује пружање било какве социјалне услуге.

Што се тиче услуга за децу и младе, обично се организују следеће услуге:

Табела 5.3: Локалне услуге за децу и младе

Врста услуге	Број локалних самоуправа
Смештај за децу и младе са инвалидитетом	64
Стамбена подршка за старије адолесценте	19
Смештај за децу и младе са физичким инвалидитетом	14
Укупно	97

Међу услугама намењеним одраслима и старијима, најчешће су:

Табела 5.4: Локалне услуге за одрасле и старе

Врста услуге	Број локалних самоуправа
Помоћ и брига у кући за одрасле и старе	82
Клуб за старе	30
Прихватилиште за одрасле и старе	12
Укупно	124

Репрезентативне услуге намењене целој породици обухватају:

Табела 5.5: Репрезентативне услуге намењене целој породици

Врста породичне услуге	Број локалних самоуправа
Брачно и породично саветовање	17
Социјално становање у заштићеним условима	11
Сигурна кућа (и прихватилиште) за жене и децу жртве насиља у породици	5
Укупно	33

Што се тиче пружалаца услуга, подаци показују да се локалне самоуправе више ослањају на институције јавног сектора за пружање социјалне помоћи него на организације грађанског друштва:

Табела 5.6: Пружаоци локалних услуга

Пружалац услуга	Број услуга
Центар за социјални рад	201
Институције за социјалну заштиту	112
Организације грађанског друштва - удружења	99
Укупно	412

Резултати истраживања указују и на то да усклађивање са прописима ЕУ није потпуно ни у области законодавства које регулише родну равноправност у Републици Србији. Број жена у локалним органима власти је и даље мали (с тим да је охрабрујућа тенденција његовог повећања), а активности локалних самоуправа на промоцији родне равноправности су превасходно усмерене на: подстицање већег учешћа жена у органима управљања (њихово учешће у градским/општинским већима је испод једне петине, а у скупштинама градова/општина нешто изнад једне трећине) и предузећима које је основала локална самоуправа.

Резултати спроведеног истраживања сугеришу да локалне самоуправе немају јасну слику о томе шта правне тековине ЕУ заиста повлаче за собом. Штавише, одговори указују на то да неки представници локалних самоуправа не знају шта правне тековине ЕУ јесу. У области социјалног дијалога, стандарди Међународне организације рада (стандарди МОР-а) се генерално идентификују са правним тековинама ЕУ, а коментари и препоруке представника локалних самоуправа могу једноставно указивати на области где постоји простор за побољшање. Представници локалних самоуправа могу претпоставити да се побољшања која су им потребна одражавају у стандардима које је дефинисала ЕУ, али то није увек случај (на пример, у области социјалног дијалога или учешћа жена у органима власти).

Што се тиче учешћа жена, на пример, све анкетирани локалне самоуправе су нагласиле да је проценат њиховог учешћа у Скупштинама резултат прописаног минимума (једна трећина), али када се ради о процесу доношења одлука (у већима, јавним предузећима итд.) њихово учешће је мање. Према томе, препоруке испитаника указују на то да минималан проценат учешћа жена у овим телима такође треба прописати, као начин да се тај проценат повећа и да, како су објаснили, буде „у складу са европским стандардима“.

Недовољним познавањем правних тековина ЕУ може се објаснити зашто су одговори представника локалних самоуправа прилично уопштени и не садрже јасну слику о томе који додатни ресурси могу бити потребни. Према томе, неопходно је наставити са активностима које су усмерене на повећање њиховог знања, ојачавање структуре људских ресурса у локалним канцеларијама за развој, пројектним тимовима итд., као и на побољшање механизма сарадње са свим службама на националном нивоу које су одговорне за запошљавањем, социјалну политику и процес европских интеграција.

На крају, резултати истраживања указују на неколико препорука које, према мишљењу локалних представника, могу помоћи да се побољша вршење постојећих дужности и да се уведу нове у области запошљавања и социјалне политике:

- Снажније заједничко деловање локалних самоуправа посредством СКГО и боља примена националног законодавства (чак и ако нови прописи нису у потпуности усклађени са прописима ЕУ, њихова потпунија примена је боља од формалне усклађености са правилима ЕУ без њихове делотворне примене).
- Укључивање локалних самоуправа у процес одлучивања о судбини предузећа чија приватизација је одложена (предузећа овог типа изазивају највеће проблеме у области социјалне политике и запошљавања).

- Они који креирају законе треба да „изађу на терен“, седну и разговарају са локалним самоуправама.
- Припрема „мапе за инвеститоре“, која би илустровала где они могу да уложе свој капитал у складу са економским критеријумима и презентација мапе посредством СКГО (критеријум ће до тада бити само политичка припадност и лични контакти).
- Увођење нових надлежности локалних самоуправа мора бити праћено и могућношћу запошљавања нових експерата (постојећи капацитети запослених нису довољни).

5.4. Могућност да се утиче на исход

5.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Не постоје реални изгледи да се за Србију уведу посебни аранжмани, одступања или прелазни периоди у области запошљавања и социјалне политике (иако је за Уједињено Краљевство, од 1991. до 2007, постојала могућност неучествовања [*opt-out-a*] у поглављу Уговора који се односи на социјалну политику). Поменуте могућности неучествовања из одредаба Директиве о радном времену које се односе на ограничење радног времена на седмичном нивоу представљају одступања која се дозвољавају самом директивом.

Прелазне мере у области слободног кретања радника такође се могу добро применити (чиме се дозвољава садашњим државама чланицама да регулишу приступ држављана Србије свом тржишту рада, а Србији да примени реципрочна ограничења), као и у случају недавних проширења. (Али правне тековине о забрани дискриминације између грађана ЕУ у другим аспектима, укључујући приступ јавним услугама, примењиваће се и даље).

Социјални дијалог на нивоу ЕУ представља значајан канал утицаја за локалне власти у земљама где оне имају улогу кључних представника послодаваца у јавном сектору. Међусекторски социјални дијалог одвија се између Европског центра послодаваца и предузећа која пружају јавне услуге (СЕЕП), Конфедерације европског бизниса – *BusinessEurope* (приватни послодавци), Европске конфедерације синдиката и Европске асоцијације занатских, малих и средњих предузећа.

Србија још увек нема своју јединицу у *СЕЕП*-у, али када се таква јединица успостави, биће важно да СКГО обезбеди да локалне самоуправе буду представљене заједно са другим послодавцима из јавног сектора (државним органима, националним и локалним јавним предузећима и другима). Интересантно је запажање да Председник националне јединице за неколико земаља долази из асоцијације локалних и/или регионалних власти или јавних комуналних предузећа. СКГО би могла да узме у обзир преузимање водеће улоге, можда заједно са локалним јавним комуналним предузећима, у успостављању националне јединице за Србију, која би такође могла да допринесе признавању улоге ЛС у националном социјалном дијалогу.

Поред међусекторског социјалног дијалога, тренутно постоји 41 секторски дијалог између послодавца и представника синдиката у различитим секторима привреде. Неки од ових дијалога такође могу бити релевантни за локалне самоуправе (SALAR, на пример, учествује у дијалозима

на локалном и регионалном нивоу који се тичу здравствених установа и образовања). Међутим, најважнији приоритет (на нивоу ЕУ) треба да буде обезбеђивање учешћа у међусекторском дијалогу.

У погледу координације политике, нема много простора за преговоре. Комитет региона успоставио је платформу за праћење Стратегије „Европа 2020“, како би се омогућило локалним и регионалним властима да се питају у вези са креирањем и спровођењем ове стратегије. Између осталог, то подразумева и „територијални дијалог“ између локалних и регионалних представника и највиших политичких представника других органа ЕУ уочи пролећног заседања Европског савета. Међутим, учешће у платформи је ограничено на локалне и регионалне представнике држава чланица.

У периоду пре приступања, не треба занемарити могућности умрежавања са асоцијацијама локалних власти из држава чланица и других земаља кандидата. Поред корисне размене информација, неке могућности финансирања (нпр., позив за подношење предлога у оквиру програма НАПРЕДАК) доступне су само мрежама локалних самоуправа. Може се указати прилика да СКГО склопи партнерства са другим асоцијацијама у погледу кључних питања за Србију и друге земље ЕУ у садашњој финансијској перспективи, у којој је можда најочигледнији пример незапосленост младих.

5.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

С обзиром на то да је већи део правних тековина ЕУ у области права радника, једнаког третмана, здравља и безбедности, у форми директива, важно је да СКГО у што већој мери буде укључена у процес транспоновања ових мера. То се директно тиче локалних самоуправа као послодаваца, и можда је разумно очекивати да се оне консултују пре него што влада поднесе предлоге, као и током сваког наредног процеса општих консултација. То је можда лакше рећи него урадити, будући да зависи од односа снага између власти на централном и локалном нивоу. Али треба нагласити да локалне самоуправе имају драгоцену улогу у обезбеђивању делотворног спровођења на локалном нивоу.

Ако локалне самоуправе очекују да ће транспоновање, нарочито у погледу директиве о радном времену, бити проблематично, треба да убеде Владу Србије да се позове на клаузулу о неучествовању (и да о томе обавести Комисију). Међутим, с обзиром на то да постоји могућност да се ова клаузула уклони из директиве неком од будућих ревизија, можда није паметно изградити систем који се заснива на томе. Другим речима, могао би се дати савет да се почне са спровођењем формалног ограничења од 48 сати (чак и у сектору здравства).

У погледу социјалног дијалога, важно је да СКГО обезбеди признање свог статуса као представника послодаваца (као и организације која представља интересе локалних власти) на националном нивоу и на нивоу ЕУ. Томе може допринети приступање ЕУ, будући да социјално партнерство (на националном и локалном нивоу) јасно представља један аспект „европског модела“, чак и када постоји неколико варијанти овог модела у садашњим државама чланицама (нпр., разлике у бројности синдиката, мање или више конфликтни односи у домену индустрије).

Мало је вероватно да ће приступање ЕУ наметнути Србији развијање новог социјалног дијалога, и заиста, постоји неколико држава чланица које су недавно приступиле, у којима послодавци и синдикати и даље сматрају да не утичу довољно на питања у вези са тржиштем рада. Ипак, Комисија ЕУ (између осталих), изразила је забринутост у вези са постојећим стањем у погледу социјалног дијалога у Србији. У извештају за 2012. годину стоји:

Критеријуми за репрезентативност социјалних партнера у социјалном дијалогу и даље представљају проблем: неколико регистрованих синдиката још увек није признато и и даље постоји забринутост у вези са критеријумима за учешће удружења послодаваца. Социјални дијалог остаје ограничен. Економски и социјални савет се и даље редовно не консултује када су у питању нацрти закона, а владини званичници обично не присуствују седницама савета. Уопштено говорећи, социјални дијалог не постоји на локалном нивоу.

Кад се посматрају модели социјалног партнерства који подразумевају више консензуса (нпр., Шведску), позиција СКГО према Влади била би ојачана, ако би СКГО наступала заједно са релевантним синдикатима у залагању за локални јавни сектор у погледу социјалног дијалога. Делује да и синдикати могу имати користи од тога, будући да тренутно немају одговарајућег партнера за колективно преговарање у области комуналних услуга. Подстрек за власти на националном нивоу представљало би узајамно поверење у трипартитном односу (синдикати, послодавци, влада), што би могло допринети побољшању учинка на тржишту рада као и спровођењу законодавства у овој области.

На пољу координације политике, главни изазов за локалне самоуправе представља признање њихове улоге у спровођењу многих акција које су договорене у оквиру Стратегије „Европа 2020“. У Саопштењу о Стратегији „Европа 2020“ (стр. 30), експлицитно се каже да локалне и регионалне власти треба укључити, на пример, позивањем

свих заинтересованих страна и интересних група (нпр., националних/регионалних скупштина, регионалних и/или локалних власти, социјалних партнера и цивилног друштва и грађана) да допринесу спровођењу стратегије, сарађујући као партнери и делујући у оквирима својих надлежности.

Искуства других држава чланица (укључујући напоре SALAR-а да допринесе поменутом националном програму реформи у Шведској) указују на то да локалне самоуправе треба да улажу активне и константне напоре како би утврдиле начело партнерства (што је такође значајно у контексту структурних фондова – види поглавље 4). То исто важи и за претприступне фондове и сличне националне програме реформи у Србији.

5.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

Под претпоставком да су директиве транспоноване на одговарајући начин, а нарочито ако је СКГО консултована током процеса транспонованја, локалне самоуправе неће имати потребу за додатним претходним припремама, већ је довољно да прате националне прописе о правима радника,

једнаким могућностима и здрављу и безбедности на раду. Ипак, СКГО може имати корисну улогу у праћењу транспоновања и раном обавештавању о новим дешавањима у ЕУ.

Активна улога локалних самоуправа као послодаваца подразумева да оне треба да обезбеде усклађивање својих политика запошљавања са општим циљевима запошљавања и социјалне политике, укључујући родну равноправност. Позиција жена на тржишту рада у Србији је слабија него што се очекивало (види наведене показатеље у одељку 5.3), што значи да ће родна перспектива представљати кључни елемент сваке стратегије за постизање циља ЕУ од 75 одсто запослених старости од 20 до 64 године. То такође значи да неактивне и незапослене жене представљају значајан неискоришћени ресурс и за послодавце из јавног за послодавце из приватног сектора.

Исто тако, веома висока стопа незапослености младих у Србији (близу 50 одсто према последњим извештајима из штампе), нажалост, превише се добро уклапа у приоритете ЕУ, укључујући „Оквир за деловање“ који су сачинили социјални партнери (поменуто у одељку 5.2). Када би се, у сарадњи са синдикатима, усвојила стратегија са конкретним мерама за решавање овог проблема, то би допринело остваривању утицаја на националном нивоу. Међу мерама које се наводе у анексу „Оквир за деловање“, на пример, у Шведској постоји схема за запошљавање особа од 19 до 25 година (у општинама, између осталог) на пробни једногодишњи период, са платом која износи 75 одсто уобичајене плате, уколико се 25 одсто њиховог радног времена троши на обуку и уводне активности.

Поред тога што су доприноси локалних самоуправа и примери добре праксе корисни за локални економски развој и изградњу капацитета, они представљају нешто што се мора прихватити и на националном нивоу и на нивоу ЕУ. У неким областима локалне самоуправе могу пожелети да иду и даље од формалног поштовања правних тековина ЕУ. На пример, родна равноправност у набавци робе и услуга представља област где локалне самоуправе могу послужити за пример. Добра пракса, у овом случају, подразумевала би процену утицаја у погледу пола на укупан спектар локалних услуга, а не само на услуге које имају очигледну родну димензију (нпр., услуге у вези са негом детета), већ и на услуге где су диференцијални ефекти мање очигледни (нпр., јавни превоз). Штавише, СКГО већ спроводи акције у овој области, у складу са својом декларацијом о родној равноправности из децембра 2012, пружајући подршку родној равноправности на локалном нивоу (што обухвата обуку, информисање, размену примера добре праксе итд.). На пример, у оквиру постојећег пројекта, општине Векше, Варварин, Кула и Ниш заједно раде процену утицаја пола на инвестиције у одређеним областима, попут јавног осветљења. То може различито утицати на мушкарце и жене, с обзиром на импликације које улично осветљење има на безбедност и сигурност.

За оне који траже прилике за финансирање и умрежавање пре приступања, корисно би било да се упознају са језиком координације политика ЕУ. Комитет региона је (2012), желећи да се укључи у Стратегију „Европа 2020“, издао користан приручник „за регионе и градове“ који садржи детаљан приказ водећих иницијатива, прилика за финансирање и примере праксе добре локалних и регионалних власти широм ЕУ.

5.5. Показатељи потенцијалног исхода

Иако постоји обиман корпус обавезујућег законодавства у области запошљавања и социјалне политике, ризик да ће се локалне самоуправе наћи у непредвиђеној ситуацији мањи је него у случају јавних набавки или државне помоћи. Правила су релативно јасна, знаци раног упозоравања се могу запазити током транспонована у национално законодавство, поступци су мање компликовани и постоји мањи ризик да се о датом питању расправља на суду. Формално поштовање правних тековина ЕУ најпре је питање за националну владу.

Међутим, ради целовитости приказа, треба напоменути да у неким случајевима национални судови морају узети у обзир директиве ЕУ, чак и кад су погрешно транспоноване. Према томе, могуће је да национални судови пресуде против локалне самоуправе због непоштовања директива ЕУ у овој области, иако се придржавала националних правила.⁵⁶

Тренутно, потребни су даљи напори како би се закони у Србији и/или њихово спровођење ускладили са правним тековинама ЕУ, нарочито у областима радног односа по уговору на одређено време, радног односа са непуним радним временом, радног времена и родне равноправности. Могу се предвидети одређени директни трошкови.

Могу се проценити директни трошкови смањења радног времена за одређене запослене или одобравања радног односа са непуним радним временом и омогућавање истих услова за запослене на привременим и повременим пословима и запослене у сталном радном односу. На пример, у Шведској, трошкови општина и округа који су последица спровођења директива о радном односу са непуним радним временом и радном односу на одређено време, процењени су на 420 милиона шведских круна (око 50 милиона евра), углавном због повећаних доприноса за годишњи одмор, пензију, здравствено и животно осигурање (Statskontoret 2005, стр. 57). Претпоставља се да ће трошкови у Србији бити мањи, с обзиром на то да општине нису одговорне за највећи део питања у секторима здравства и образовања.

Наравно, могу се остварити и користи, на пример, у виду веће продуктивности по сату или повећане сатисфакције запослених. Слични закључци се могу донети, у принципу, и о законодавству у области здравља и безбедности на раду. У случају антидискриминационог законодавства, било би тешко тврдити да регулисање забране дискриминације на основу пола, расе итд. може представљати нешто више од нето користи.

Штавише, у Декларацији СКГО о родној равноправности (потписаној у децембру 2012) наводи се да родна равноправност представља кључ за изградњу капацитета у локалним самоуправама.

56 Директиве у овој области могу имати „директно дејство“ (када судови могу занемарити национално право које није у складу са директивама) на јавна тела као послодавце (нпр., случај C-188/89 *Foster et al. v British Gas*). Оне такође могу имати и „индиректно дејство“ (када национални судови морају тумачити национално право у складу са директивама чак и када се не примењује „директно дејство“, нпр., случај 14/83 *von Colson and Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*).

Према томе, вероватно је да ће предузимање деловања на овом пољу допринети и другим областима (као што су јавне набавке или учествовање у програмима које финансира ЕУ) где се могу очекивати озбиљни захтеви у погледу планирања и административних капацитета. Иако нису одлучујући, постоје и неки докази који указују на то да већа заступљеност жена у доношењу одлука на локалном и централном нивоу, укључујући јавне набавке, може допринети борби против корупције (за референце види Lundkvist & Aleksov 2013).

У мери у којој локалне самоуправе остварују релативан напредак у области права радника, једнаког третмана, забране дискриминације, здравља и безбедности на раду итд. (узимајући у обзир општа очекивања у погледу транспарентности и одговорности у јавном сектору), може се тврдити да ће и трошкови и користи у овој области бити релативно скромни. (Утицај на приватни сектор може бити већи, нарочито на секторе попут осигурања, где је уобичајен различит третман мушкараца и жена). Ипак, процена дата у одељку 5.3. указује на велики јаз између законодавства и праксе у Србији, са једне стране, и правних тековина ЕУ, са друге стране, укључујући јавни сектор.

Много се дискутовало (на политичком нивоу и у медијима) о потенцијалним трошковима забране дискриминације према другим грађанима ЕУ у областима попут социјалне политике и здравства, али чак и ако је таква забринутост оправдана, делује да неће имати већи значај за локалне самоуправе у Србији.

Иако их је тешко квантификовати, постоје потенцијалне користи у смислу утицаја на политику, ако СКГО буде у потпуности учествовала у социјалном дијалогу. Чињеница да локалне самоуправе имају два својства (као представници послодаваца и као локалне власти) омогућава им да учествују у још неким областима политика ЕУ (нпр., у надзорним одборима у Европском социјалном фонду, како је поменуто у поглављу 4). У мери у којој приступање ЕУ може помоћи СКГО да буде призната као социјални партнер и на националном нивоу и на нивоу ЕУ, користи могу бити далеко веће од трошкова који произлазе из спровођења прописа ЕУ о раду.

Тешко је проценити утицај на координацију политике на локалном нивоу. Користи су донекле дифузне и неизвесне (како показују други примери добре праксе, веза са могућностима коришћења финансирања из ЕУ, потенцијално већи утицај на решавање питања у вези са ЕУ на националном нивоу). Вероватно је да ће СКГО највише сносити трошкове кадровских капацитета који су потребни да би се држао корак са Стратегијом 2020 и за лобирање на националном нивоу. Ако појединачне локалне самоуправе одлуче да учествују, то ће бити добровољна одлука, коју локални политичари вероватно сматрају исплативом.

На крају, занимљиво је приметити да, судећи по спроведеном истраживању о коме се говорило у одељку 5.3, чини се да се перцепција локалних самоуправа о томе шта правне тековине ЕУ повлаче за собом, донекле разликује од реалности. На пример, наглашавају се значај реформе пензионог фонда, социјалног дијалога и заступљености жена у доношењу одлука. Али, док таква питања могу фигурирати и фигурирају у контексту координације политике, постоји веома мало „тешког“ законодавства у тим областима. Наравно, без обзира на то, локалне самоуправе могу

пожелети да промовишу напредак у овој области, па позивање на „европске стандарде“ може бити јак аргумент. Али, резултати истраживања такође указују и на потребу да се повећа информисаност о томе шта ће се заиста захтевати правним тековинама ЕУ.

6. ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ

6.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти

Правне тековине ЕУ (и предстојеће иницијативе) у области енергетске ефикасности на више начина утичу на општине:

- Оне су велики потрошачи енергије (у зградама, системима осветљења, постројењима за прераду вода итд.), што подразумева да сви фактори који утичу на цену енергије утичу и на општински буџет (иако неким случајевима последице повећања цена сnose крајњи корисници од којих се наплаћују веће таксе).
- У многим земљама, оне такође дистрибуирају и/или продају енергију, или директно или посредством подређених привредних друштава која су у власништву општине и/или која контролише општина, или у неким случајевима посредством уговора о концесији са трећим добављачима.
- Као органи који су задужени за планирање, оне имају значајан утицај на аспект енергетске ефикасности инвестиција у општини (нарочито у зградама) и на услове за снабдевање енергијом (нарочито у погледу даљинског грејања и хлађења).
- Као део јавног сектора, од њих се очекује да својим инвестицијама дају добар пример и да мотивишу грађане и организације да побољшају енергетску ефикасност и складу са локалним и националним циљевима, као и циљевима ЕУ.

Утицај процеса приступања у овој области, у највећој мери зависи од тога како се транспонују и спроводе мере ЕУ на националном нивоу. У државама чланицама постоји јасна тенденција да очекују од својих државних органа да превазилазе минималне захтеве ЕУ. То не мора нужно представљати проблем за локалне самоуправе; у ствари, искуство указује на то да постоји много простора за инвестирање у енергетску ефикасност, које ће се исплатити у наредним годинама.

Међутим, за општине је важно да задрже довољно флексибилности и да прилагоде свој приступ локалним условима, и да обезбеде ресурсе како би могле да преузму одговорности које из тога произлазе. Државе чланице нису увек раде да допринесу финансирању планова за енергетску ефикасност, сертификата енергетског учинка и плаћању авансних трошкова за капитално инвестирање у зграде, опрему и инфраструктуру која је потребна да би се реализовала потенцијална побољшања. Локалне самоуправе треба да успоставе правило да онај ко је одговоран за спровођење правних тековина ЕУ добија одговарајућу финансијску и техничку подршку. Делотворно коришћење потенцијално доступних финансијских средстава ЕУ нарочито је значајно у околностима штедње које утичу на националне и локалне буџете.

Иако се не располаже довољном количином поузданих и детаљних информација, у овој области, бар у начелу, могу се проценити конкретни трошкови и добити. Једна стратегија коју СКГО треба

да размотри подразумева израду студије типичне или репрезентативне општине, која би садржала детаљне податке о потрошњи енергије, процењеним трошковима за испуњавање специфичних обавеза које намеће ЕУ и инвестицијама (нпр., у реновирање зграда, обнављање инфраструктуре за дистрибуцију, коришћење технологије нове генерације или технологије когенерације) које су неопходне да би се остварили вероватни циљеви енергетске ефикасности обновљиве енергије и смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште. Ово може послужити да би се истакло да су погрешне мере штедне којима се онемогућава авансно финансирање оваквих инвестиција.

6.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу

Кључни аспект правних тековина ЕУ у овој области је недавно усвојена директива о енергетској ефикасности:

[Директива 2012/27/ЕУ Европског парламента и Савета од 25. октобра 2012. године о енергетској ефикасности, којом се мењају и допуњују директиве 2009/125/ЕЗ и 2010/30/ЕУ и стављају ван снаге директиве 2004/8/ЕЗ и 2006/32/ЕЗ.](#)

Тиме се успоставља заједнички оквир мера, првенствено у намери да се обезбеди остваривање циљева ЕУ у погледу повећања енергетске ефикасности за 20 одсто (део Стратегије „Европа 2020“).⁵⁷ Циљ ове директиве представља уклањање баријера на енергетским тржиштима и превазилажење несавршености тржишта која спречавају унапређење ефикасности у снабдевању и потрошњи енергије и предвиђа се успостављање индикативних националних циљева у области енергетске ефикасности до 2020. (У вези са тим, у усвојеној верзији директиве постављају се нижи циљеви у поређењу са предлогом Комисије да обавезујући циљ за читаву ЕУ подразумева побољшање од 20 одсто.⁵⁸)

Јавни сектор треба овде да служи за пример, али у коначној верзији директиве, то се углавном односи на централне власти. Најмање 3 одсто подног простора у зградама централе управе треба реновирати сваке године како би се постигли циљеви минималног енергетског учинка, а централне управе (са одређеним изузецима) могу куповати само производе, услуге и зграде које карактерише висок учинак у остваривању енергетске ефикасности.

У предлогу Комисије, ове одредбе су се такође примењивале и на локалне власти (и друге наручиоце према правилима о јавним набавкама). У коначној верзији се наводи да државе чланице треба да подстакну локалне и регионалне власти да прате пример централних власти у овој области, што подразумева усвајање планова за енергетску ефикасност и успостављање система за управљање енергијом (поред осталих мера).

57 Смањење од 20 одсто у годишњој примарној потрошњи енергије у читавој ЕУ, у односу на 2005.

58 Предлог ДИРЕКТИВЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА о енергетској ефикасности којом се стављају ван снаге директиве 2004/8/ЕЗ и 2006/32/ЕЗ (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, COM(2011) 370 final, Brussels, 22. 6. 2011).

Државе чланице би тешко могле да остваре националне циљеве без значајног доприноса локалних самоуправа, будући да су оне највећи потрошачи енергије. Према томе, општине треба да се припреме за иницијативе, циљеве и захтеве који се на њих односе, а који су обухваћени националним подзаконским актима.

Рок за транспонување нове директиве је 5. јун 2014. године, што значи да се и даље дискутује о националном законодавству. Ипак, искуство на које се може ослонити јесте значајно, укључујући и локални ниво, почев од спровођења мера које су измењене и допуњене или замењене новом директивом, нарочито из:⁵⁹

[Директиве 2006/92/ЕЗ од 5. априла 2006. године о енергетској ефикасности у крајњој потрошњи и енергетским услугама којом се ставља ван снаге Директива Савета 93/76/\(ЕЕЗ\)](#)

[Директиве 2010/31/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о енергетским перформансама зграда.](#)

Директивом о енергетским услугама (2006/32/ЕЗ) успостављају се национални индикативни циљеви за уштеду енергије и од држава чланица се захтева да приложе акционе планове у којима се прецизира како намеравају да остваре ове циљеве. Јавни сектор треба да служи за пример, примењујући најмање два од шест захтева наведених у Анексу VI поменуте директиве. То подразумева, на пример, захтеве да се замене или додатно опреме постојећа возила, да се купе или изнајме енергетски ефикасне зграде или да се набави опрема са енергетски ефикасном потрошњом у свим режимима рада.

Као пример тога како се транспонувањем у национално законодавство могу превазићи захтеви ЕУ, наводи се одлука Владе Ирске да постави индикативни циљ од 33 одсто уштеде енергије до 2020. за сва јавна тела, укључујући локалне самоуправе. Иако је реч само о индикативном циљу, остваривање тог циља је знатно теже од минималне уштеде од 9 одсто од 2008. до 2016. године, колико се захтева директивом. Наравно, потешкоће у остваривању циља зависе од већ оствареног напретка; земље које су већ оствариле значајне уштеде енергије претходних година, теже ће испуњавати амбициозне циљеве у будућности.

У Шведској, национални подзаконски акти нису уврстили општине у списак носилаца јавних овлашћења од којих се захтева да примењују мере из Анекса VI. Уместо тога, општине су успеле да убеду владу да обезбеди подршку од приближно 300.000 шведских круна (око 35.000 евра) свакој општини како би успоставила и спровела стратегију енергетске ефикасности. Као део ове стратегије, оне су морале да одреде циљеве за период од 2014. до 2020. и да одаберу најмање

59 Директива 2009/125/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. октобра 2009. године којом се успоставља оквир за утврђивање захтева у погледу екодизајна за производе у вези са енергијом (Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products) углавном је значајна за произвођаче производа који користе енергију. Директива 2004/8/ЕЗ о когенерацији се помиње у наставку текста.

две акције од акција наведених у Анексу VI, али само уколико одлуче да се пријаве за добијање подршке (што је 269 од 290 општина и урадило).⁶⁰

Директивом о енергетском учинку зграда (2010/31/EУ, прерађен текст сличне директиве из 2002) захтева се од држава чланица да успоставе минималне стандарде за енергетску ефикасност нових зграда, као и постојећих зграда које су у фази општег реновирања. Јавне зграде са употребном подном површином преко 500 m² од 2012. (и 250 m² од јула 2015) које посећује јавност треба да поставе сертификат о енергетском учинку на видљивом месту. Државе чланице такође треба да подстичу јавна тела да прате препоруке за побољшање енергетске ефикасности које представљају део поступка сертификације.

Смањење прага (од почетних 1000 m²) одложено је највише захваљујући лобирању асоцијација локалних самоуправа. Проблеми на локалном нивоу настају не само због трошкова добијања сертификата и инвестирања у побољшање енергетске ефикасности у складу са препорукама, већ и због мањка акредитованих процењивача/вештака у неким областима.

Опет, транспонување у национално законодавство може направити велику разлику. У УК, на пример, Влада је одлучила да јавне власти морају да поседују посебан сертификат енергетског учинка који мора да се обнавља на годишњем нивоу (уместо да важи до 10 година, како је предвиђено директивом). Док се у извештајима појединачних локалних самоуправа наводи да је годишњи приступ довео до значајних уштеда и допринео подизању нивоа свести у јавности, Асоцијација локалних власти (2010а, стр. 14) истиче да је то произвело притисак на општинска већа и можда и довело до непотребног скретања фокуса на сам процес, уместо на његов резултат.

Локалне самоуправе такође могу имати улогу у спровођењу стандарда енергетске ефикасности, нарочито у контексту планирања и грађевинских прописа. У вези са тим, „позлаћивање“ минималних стандарда ЕУ, може се посматрати у позитивном смислу уколико омогућује општинама да саме одлуче да ли ће поставити више стандарде енергетске ефикасности као део локалне политике у области животне средине. У Шведској, на пример, општине могу захтевати енергетска побољшања, као део свих трансформација, а не само у случају општег реновирања.

У Шведској су локалне самоуправе такође одговорне за то да надзиру да ли су сертификати енергетског учинка истакнути у приватним зградама. У складу са правилима ЕУ, све зграде или грађевинске јединице које су изграђене, продате или изнајмљене новим станарима морају да имају сертификат. У зградама које посећује јавност, са употребном подном површином преко 500 m² захтева се истицање сертификата, уколико је он издат.

60 Види други национални акциони план Шведске за енергетску ефикасност, који је доступан на енглеском заједно са акционим плановима других држава чланица, на адреси http://ec.europa.eu/energy/efficiency/end-use_en.htm.

Когенерација или комбинована производња топлотне и електричне енергије (*CHP*) представља област од посебног значаја за локалне самоуправе, нарочито у контексту даљинског грејања. Кључни елемент правних тековина ЕУ који је тренутно на снази јесте Директива о когенерацији, којом се захтева од држава чланица да подстичу употребу високо ефикасних *CHP* на различите начине, укључујући прибављање потврде о пореклу и омогућавање повлашћеног приступа мрежама електричне енергије:

[Директива Европског парламента и Савета од 11. фебруара 2014. године о подстицању когенерације која се заснива на захтеву за корисну топлоту на унутрашњем енергетском тржишту и којом се мења и допуњује Директива 92/42/ЕЕЗ.](#)

Овај приступ је ојачан новом директивом о енергетској ефикасности (којом се ставља ван снаге 2004/8/ЕЗ). На пример, државе чланице морају спровести свеобухватну процену потенцијала за когенерацију високе ефикасности и ефикасно даљинско грејање и хлађење, и усвојити политике којима се подстиче:

[... да се на националном и регионалном нивоу нужно узима у обзир потенцијал за коришћење система за ефикасно грејање и хлађење, а нарочито они системи који користе високо ефикасну когенерацију. Узима се у обзир потенцијал за развијање локалних и регионалних тржишта топлоте.](#)

То може утицати на локалне самоуправе као власнике, контролоре и/или тела која регулишу локална комунална предузећа за даљинско грејање. У начелу, свеобухватна процена може утрти пут за преко потребне инвестиције у инфраструктуру за даљинско грејање у многим градовима, и можда у изградњу нових постројења са довољном густином насељености и/или индустријском потражњом. У ствари, директивом се захтева да се од јуна 2014. године, спроведе процена могућности за високо ефикасну когенерацију, кад год се инсталирају или обнављају термоелектране, индустријска постројења или системи даљинског грејања или хлађења изнад одређених капацитета (када топлотна снага прелази 20 MW).

У пракси ће се вероватно поставити кључно питање како ће се финансирати инфраструктурне инвестиције, посебно у случајевима где су приходи од корисничких такси недовољни. Постоји широк спектар организационих модалитета, који укључују ограничена акционарска друштва или холдинг компаније у власништву општине, лизинг за инфраструктуру за оператере из приватног сектора, приватизацију инфраструктуре или општинску сарадњу (види, нпр., Energy Charter Secretariat 2006.). Овде треба напоменути да се општинска финансирања и јавно-приватна партнерства морају пажљиво оцењивати у погледу усклађености са правилима о јавним набавкама и државној помоћи (види поглавља 1–3). На пример, лакше је одобрити попуст за грејање сиромашнијим породицама, него оперативне субвенције компанијама за даљинско грејање.

Други енергетски циљеви ЕУ, укључујући већу употребу извора обновљиве енергије и повећану енергетску безбедност, такође су значајни у контексту даљинског грејања. Иако даљинско грејање,

засновано на комбинованој производњи топлотне и електричне енергије за коју се употребљава природни гас доприноси енергетској ефикасности, на његову дугорочну одрживост може утицати зависност од мера ЕУ која теже смањењу употребе фосилног горива и/или од увоза горива из земаља изван ЕУ. Имајући у виду дугорочнији циљ ЕУ који се односи на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште до 85–95 одсто у односу на ниво из 1990. до 2050. године, мере које су усвојене као део Стратегије „Европа 2020“ представљају тек почетак. Вероватно је да ће постојати све јачи притисак да се побољша енергетска ефикасност, као и да се повећа учешће обновљивих извора енергије у енергетском пакету, како се наводи у Енергетској мапи пута 2050. коју је усвојила Комисија.

Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Енергетска мапа пута 2050, COM(2011) 885, коначна верзија, Брисел, 15. 12. 2011. године.

У складу са тим, основни фокус треба задржати на енергетској ефикасности, нарочито на енергетској ефикасности нових и постојећих зграда, као и на већој употреби обновљивих извора енергије. Такође се наглашава улога локалних организација и градова у изградњи будућих енергетских система, а питања која треба решити обухватају и то:

у којој мери урбанистичко и просторно планирање могу допринети уштеди енергије средњорочно и дугорочно гледано; како одабрати економски оптималну политику између изолације зграда у циљу употребе мање количине енергије за грејање и хлађење и систематичног коришћења отпадне топлоте у новој генерацији производње електричне енергије у постројењима за производњу комбиноване топлоте и електричне енергије (СНР).

Такође треба напоменути да друге области правних тековина ЕУ могу утицати на надлежности општина у области енергетске ефикасности. На пример, један од начина да општине служе као пример у прошлости представљала је општинска изградња стамбених објеката. Али, поштовање правила о државној помоћи, између осталог, подразумева да општинска стамбена предузећа сада треба да послују на комерцијалној основи и да свака обавеза коју имају у области јавних услуга буде транспарентно дефинисана и да за њу буде исплаћена накнада (види одељак 1.3.3). Општинама је тиме отежано да користе ова предузећа као општији инструмент за спровођење политике, на пример, постављањем захтева да инвестирају у енергетску ефикасност, што би их довело у неповољан положај у односу на приватне власнике стамбеног простора.

6.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

У Србији је почело доношење прописа у вези са енергетском ефикасношћу. Закон о ефикасном коришћењу енергије донет је 2013, Влада је 2010. године усвојила први Национални акциони план енергетске ефикасности са индикативним националним циљевима за уштеду енергије, док се нацрт другог Националног акционог плана енергетске ефикасности мора доставити Секретаријату

енергетске заједнице, који надзире извршавање обавеза утврђених Уговором о енергетској заједници, до 30. јуна 2013. Закон о јавним набавкама, донет 2012. године, уводи начело енергетске ефикасности и омогућује да енергетска ефикасност буде критеријум за селекцију. Овим законом такође се признаје да означавање енергетске ефикасности представља доказ о оствареном учинку у овој области. Закон о планирању и изградњи донет је 2009. године, а подзаконски акти, усвојени након доношења овог закона и Закона о ефикасном коришћењу енергије, омогућили су усклађивање законодавног система у Србији са бројним одредбама Директиве 2010/31/EУ (о енергетском учинку зграда).

Међутим, интензитет потрошње енергије у привреди Србије и даље је већи од светског просека, а реална побољшања енергетске ефикасности још нису остварена. Управљање енергијом на локалном нивоу и даље је у раној фази развоја, и забележено је да је само једна општина (Врбас⁶¹) урадила иницијални попис јавних зграда, успоставила основне линије за потрошњу енергије у овим зградама и утврдила приоритетне потребе за побољшање енергетске ефикасности. Иако су скоро све општине, у оквиру различитих донаторских програма, усвојиле неку врсту енергетског биланса у јавном сектору током претходних седам година, ови програмски документи углавном нису комплетни, а чак и када су комплетни, ретко се користе кад се заврше активности у оквиру програма.

У Врбасу, свеобухватни енергетски биланс указује да је око 4 одсто општинског буџета локалне самоуправе за 2012. годину потрошено на енергетске трошкове (електрична енергија, грејање и топла вода, трошкови који су директно оптеретили општински буџет). Додатних 2 одсто буџета потрошено је на енергетске трошкове „самофинансирајућих“ јавних институција које такође добијају подршку из буџета локалне самоуправе (на пример, снабдевање водом), као и на јавно осветљење. Ови износи не обухватају трошкове горива за возни парк или јавни превоз. Са друге стране, средства која су домаћинства потрошила на снабдевање енергијом износе колико и једна трећина општинског буџета за исту намену, а сличан износ је потрошен на приватни превоз чланова домаћинства. Оба податка указују на значај који мере енергетске ефикасности могу имати за локални буџет и привреду.

Пружање услуга даљинског грејања, које постоје у 55 општина, представља питање од нарочитог значаја за локалне самоуправе. Ова услуга се заснива на застарелој технологији и директном коришћењу фосилних горива у котловима са укупним капацитетом од 6.100 мегавата топлоте. То представља озбиљну претњу за општинске буџете и кориснике, ако се узме у обзир висока цена услуге, која уједно не покрива трошкове пружања услуге. Државна помоћ за ове комуналне услуге је уобичајена пракса. Иницијално спровођење мера енергетске ефикасности и постојеће основне линије јасно указују на значајан простор за примену економичних мера енергетске ефикасности. Међутим, нејасна и нерешена питања имовинских права и даље представљају изазов у погледу мешовитих иницијатива за мере енергетске ефикасности и могућности за привлачење капитала за такве интервенције, када је то потребно.

61 Посао у Врбасу обављен је уз подршку СКГО, преко програма *Exchange 3*.

6.4. Могућност да се утиче на исход

6.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Није предвиђено да ће преговори о приступању покренути нека значајнија питања у овој области, иако би ваљало проверити да ли учешће општина у делатностима компанија за даљинско грејање представља неки облик државне помоћи (што се онда може пријавити као постојећа помоћ – види одељак 2.4).

У погледу лобирања које се тиче будућег законодавства, интересантно је искуство експерата SALARA-а са недавно донетом директивом о енергетској ефикасности. Прво, било је значајно рано покренути дијалог са одговарајућим националним министарством, чим су почели преговори о конкретним предлозима. Друго, процес лобирања у овом случају, био је релативно кратак, што значи да се Савет европских општина и региона (*CEMR*) показао као најделотворнији канал за остваривање локалног утицаја. *CEMR* је успео да успостави фокус групу и да координисан допринос институцијама ЕУ. Канцеларија SALARA-а у Бриселу, такође је комуницирала са члановима Парламента и представницима Шведске у ЕУ.

Штавише, Комитет региона је обично делотворнији канал за изражавање дугорочнијих политичких ставова, попут процеса лобирања који траје дуже од неколико година. Овде је такође значајно учествовати у обликовању свести локалних политичара о томе како функционишу институције ЕУ и како правне тековине ЕУ утичу на локалне администрације.

Додатна предност *CEMR* је у томе што земље кандидати и потенцијални кандидати не морају да чекају приступање да би постали пуноправни чланови. Као што је већ речено, вероватно ће се интензивније радити на промовисању енергетске ефикасности у будућности, па се, према томе, укључивање у релевантне одборе, фокус групе и мреже, може показати као нешто у шта је вредно улагати време експерата СКГО-а.

6.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

Претходно наведени примери показују да постоји доста простора да државни органи на различите начине транспонују директиве ЕУ у овој области. Овде вероватно постоје два основна изазова за локалне самоуправе. Прво, оне треба да воде рачуна о томе да претерано бирократизовано и нефлексибилно спровођење правила може ограничити могућности за достизање њихових циљева енергетске ефикасности на економски оправдан начин. На пример, подразумева се да инвестирање у енергетску ефикасност не може бити изоловано од ширег плана реновирања. Друго, општине треба да избегавају обавезе за које не могу да обезбеде средства, укључујући трошкове који нису неопходни за планирање енергетске ефикасности и сертификације енергетског учинка, као и за актуелне и капиталне програме енергетске ефикасности и инвестиције које ће бити потребне за остваривање циљева.

Да ли општине треба или не треба обазриво да приступе постављању амбициознијих циљева од оних који се захтевају директивама ЕУ делимично зависи од ресурса. Ако су расположива средства за покривање авансних трошкова, онда локалне самоуправе имају јасан дугорочнији финансијски интерес да улажу у енергетску ефикасност, а најбољи приступ у односу на националне и покрајинске власти представља конструктивно ангажовање, пре него оспоравање захтевнијих циљева. Надлежним министарствима ће значити примери успешно спроведених активности када се буде радио нацрт националног акционог плана енергетске ефикасности у Србији.

У позитивне примере тога да су локалне власти успеле да ускладе ресурсе и одговорности спада претходно поменути случај Шведске (где су општине добиле средства из државног буџета за израду стратегија енергетске ефикасности).

Друга стратегија вредна разматрања би подразумевала израду исцрпне анализе типичне или репрезентативне општине, која садржи податке о енергетским потребама, трошковима за испуњавање специфичних обавеза које намеће ЕУ и могућностима за инвестиције, чиме би се олакшало остваривање реалних циљева Србије за постизање енергетске ефикасности, коришћење обновљивих извора енергије, смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште итд. Неке опције захтевају мање авансне инвестиције (нпр., прерада система даљинског грејања у систем који ради на биомасу, уместо на фосилна горива). Друге, скупље опције (нпр., конвертовање постојећих термоелектрана у електране за производњу комбиноване топлоте и електричне енергије) могу се показати одрживим, али вероватно је да у том случају општине неће моћи да обезбеде средства уколико се ослањају само на корисничке таксе и локалне буџете.

Кредитирање такође може помоћи локалним самоуправама да превазиђу препреке у приливу средстава потребних за замену или реновирање зграда, опреме и инфраструктуре. У Уједињеном Краљевству, Сектор за енергетику и климатске промене и владе Велса и Шкотске, финансирају *Salix Finance*, непрофитну компанију која је успостављена да би давала бескалатне зајмове и суфинансирала пројекте енергетске ефикасности. Према компанији *Salix*, просечан пројекат се отплати за три и по године, траје тринаест и по година, што подразумева 10 година „бесплатне“ уштеде енергије.

Као што је поменуто у одељку 6.3, спорна питања имовинских права представљају фактор који може ограничавати иницијативе општина у Србији да побољшају енергетску ефикасност или обезбеде неопходна средства.

Такође ће бити важно добро искористити потенцијално финансирање из ЕУ (када за то дође време), попут Кохезионог фонда (где је енергетска ефикасност јасно постављена као приоритет) или програма Европске инвестиционе банке – Европска помоћ намењена за област енергетике на локалном нивоу (*European Local ENergy Assistance – ELENA*), којим се обезбеђује техничка подршка за локалну производњу комбиноване топлоте и електричне енергије (*CHP*) и пројекте даљинског грејања. Могућности за финансирање, укључујући и средства за општинске пројекте, могу се наћи у оквиру компоненте III Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). Хрватска је користила чак и

компоненту V ИПА (рурални развој) за финансирање даљинског грејања на биомасу у релативно малим општинама (до 10.000 становника).

Кад општине имају улогу у спровођењу енергетских стандарда и/или у надзору над тиме да ли су сертификати о енергетском учинку истакнути, задатак им може олакшати вођење ажурираног регистра зграда које морају испуњавати ове захтеве. Вођење и ажурирање таквог регистра може бити у надлежности државних органа (као у Шведској, где је одговоран Национални одбор за становање, изградњу и планирање).

6.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

Када национално законодавство, којим се транспонује директива о енергетској ефикасности, ступи на снагу, вероватно је да ће се од локалних самоуправа захтевати да ураде кохерентну анализу својих енергетских потреба, као и програм за повећање енергетске ефикасности на економски оправдан начин. То обично подразумева различите врсте мера, попут пумпи са фреквентном регулацијом у постројењима за прераду воде, инсталације котлова на биомасу, осавремењивање уличног осветљења, зелене набавке возила, обука за еко-вожњу и свеобухватног додатног опремања зграда, укључујући изолацију зидова и крова, штедљиво осветљење итд. СКГО може помоћи у развијању методологије која се заснива на доброј пракси за израду локалних програма енергетске ефикасности.

Реновација мрежа и опреме за генерисање и дистрибуцију представља други значајан вид побољшања ефикасности у случају кад локалне самоуправе поседују и/или контролишу ту инфраструктуру. Оне морају потражити алтернативне изворе финансирања (нпр., приватни капитал или корисничке таксе) кад се не може очекивати финансирање из државног буџета.

Добар пример индиректног утицаја правних тековина ЕУ у овој области (и другим) јесте утицај који оне имају на просторно планирање, посебно у градовима. Иако се у директиви о енергетској ефикасности то не помиње, јасно је да урбанисти све више прихватају европски приступ у погледу одрживог урбаног развоја, где енергетска ефикасност представља централни аспект. Посебно, урбанисти имају кључну улогу у развијању паметних енергетских мрежа и саобраћајне инфраструктуре, као и компактног и енергетски ефикасног становања (Hoogeveen and Ribeiro 2011). Одрживост даљинског грејања зависи од довољне густине топлотног тока, као и урбанистичке дозволе и права за изградњу постројења и цевовода.

6.5. Показатељи потенцијалног исхода

Вероватно је да ће правне тековине ЕУ у области енергетске ефикасности укључити додатне значајне одговорности за локалне самоуправе (нпр., сертификавање енергетског учинка зграда), као и притисак да се повећа енергетска ефикасност и коришћење обновљивих извора енергије као део локалне енергетске политике.

Наводе се неки подаци Асоцијације локалних самоуправа у Уједињеном Краљевству (2010а) о трошковима приказивања сертификата енергетског учинка (сертификати енергетског учинка за јавне зграде): 550 фунти стерлинга (око 640 евра) у једној општини у Лондону; 2.000 фунти стерлинга (око 2.300 евра) у руралнијем дистрикту у Девону. У општини у Лондону око 100 додатних зграда ће бити обухваћено, када се праг спусти на 250 m², што подразумева додатни трошак од 55.000 фунти стерлинга или мање (будући да ће процена учинка мањих зграда коштати мање и да се конкуренција на тржишту процене енергетског учинка повећава).

Спровођење правила ЕУ у великој мери зависи од државних органа. Неуспех у спровођењу директива је питање које се решава између дате државе чланице и Комисије/Суда; вероватно је да ће акције појединачних општина у овој области мање бити под надзором органа ЕУ или националних судова, него друге области правних тековина ЕУ. Са друге стране, државни органи могу одлучити да усвоје захтевније стандарде за локалне самоуправе. Али из искуства и постојећих мера, може се закључити да има доста простора за флексибилност у дефинисању стандарда (нпр., директива о енергетској ефикасности допушта да се национални циљеви уштеде енергије за 2014–2020. смање за 25 одсто на рачун мера које су спроведене током 2009–2013).

Јасно је да на локалном нивоу у Србији постоји значајан потенцијал за инвестирање у повећање енергетске ефикасности и употребе обновљивих извора енергије. На пример, прелиминарне студије у неколико општина указују на то да је изводљиво заменити употребу фосилних горива са биомасом (пиљевина) у системима даљинског грејања. Истовремено, недостатак ресурса за авансне инвестиције је евидентан, будући да компаније за даљинско грејање у већини случајева зависе од подршке из исцеђених општинских буџета и имају дуговања према добављачима горива.

Иако ће амбициозно спровођење правних тековина ЕУ имати за последицу краткорочне трошкове локалних самоуправа, вероватно је да ће се на средњорочном нивоу ови трошкови надоместити захваљујући уштедама услед повећане енергетске ефикасности. Правилима ЕУ се не захтева да државе чланице одреде циљеве који нису економски прихватљиви.⁶² Питање је да ли су доступна средства за авансне трошкове и капиталне инвестиције. Приступање се може посматрати као добра прилика, уколико општине успеју да га искористе како би обезбедиле неопходне ресурсе, што би у том случају (гледано са финансијског аспекта, као и са аспекта животне средине, енергетске сигурности итд.) довело до позитивног исхода за општине. У противном, општине се могу наћи у незавидном положају – да имају додатне обавезе које нису у складу са додатним ресурсима, па би у том случају приступање деловало као пропуштена прилика.

62 У ствари, у директиви о ефикасности зграда експлицитно се наводи да се од држава чланица неће захтевати да одреде циљеве минималног учинка који би били економски неприхватљиви током процењеног економског периода (члан 4).

7. ЖИВОТНА СРЕДИНА

7.1. Преглед утицаја процеса приступања на локалне власти

Поглавље о заштити животне средине је једно од најамбициознијих и најдалекосежнијих поглавља правних тековина ЕУ. Циљеви политике ЕУ у области заштите животне средине су промовисање одрживог развоја и заштита животне средине за садашње и будуће генерације. Она се заснива на превентивном деловању: на начелу „загађивач плаћа“, борби против штете нанете животної средини на извору, заједничкој одговорности и интеграцији заштите животне средине у друге политике ЕУ. Од почетка 70-их година двадесетог века, ЕУ је развила обимне правне тековине у области заштите животне средине, које садрже више од 200 кључних правних аката о квалитету воде и ваздуха, заштити природе, контроли индустријског загађења и управљања ризиком, хемикалијама, буци и шумама. У већини држава чланица, законодавство ЕУ у области заштите животне средине покренуло је готово 100% националних политика у области заштите животне средине. Због своје сложености и обима, усклађивања законодавства у области заштите животне средине представља кључни изазов за земље кандидате.

Процес приступања ЕУ има велики утицај на државном, регионалном и локалном нивоу. Ипак, овај утицај се најдиректније осећа на локалном нивоу. Спровођење обимног и амбициозног законодавства ЕУ у области заштите животне средине представља кључни изазов за локалне власти у погледу административних капацитета и финансијских средстава која су потребна да би се задовољили стандарди ЕУ у области заштите животне средине. Задатак локалних власти је да планирају, регулишу и да сносе одговорност за примену стандарда (на пример, у области квалитета ваздуха и воде), као и да буду пружаоци услуга. Унапређивање инфраструктуре у складу са стандардима ЕУ, на пример у области управљања отпадом и пречишћавања вода, изискиваће велики инвестициони издатак пре приступања, као и најмање једну деценију након тога. Ови основни утицаји политике ЕУ у области заштите животне средине захтевају благовремену припрему локалних власти и свест о њиховој улози у процесу усклађивања.

Ово поглавље пружа преглед главних захтева који проистичу из кључних правних прописа законодавства ЕУ у области заштите животне средине, а тичу се хоризонталног законодавства, као и посебних сектора, као што су заштита ваздуха, управљање отпадом и заштита вода. Оно не покушава да да свеобухватан приказ свих правних тековина ЕУ (које броје неколико стотина ставки), већ се фокусира на елементе који су кључни за локалне власти, посебно на инвестиционо најзахтевније директиве које представљају посебне правне, административне и финансијске изазове за земље кандидате. Овде се процењују постојеће и могуће будуће улоге и одговорности локалних власти. Поред тога, ово поглавље даје преглед институција које су одговорне за спровођење и примену правних тековина ЕУ у области заштите животне средине у Србији, као и главне изазове у предстојећем преговарачком процесу.

Утицај приступања у овој области ће преваходно зависити од реакције локалних и државних органа на изазове који су пред њима. Основни изазов за локалне власти је чињеница да постоји конкретан ризик у овој области у вези са обавезивањем локалних власти на додатне обавезе, а да им се при томе не омогуће средства да их испуне. Међутим, такође је могуће да локалне власти делују као значајан партнер у процесу приступања, дајући преговарачима реални план за спровођење стандарда ЕУ и радећи заједно са њима како би обезбедили потребне јавне (локалне, националне и ЕУ) и приватне ресурсе.

7.2. Кључни аспекти правних тековина ЕУ и с њима повезаних питања значајни за локалну самоуправу

7.2.1. Хоризонтално законодавство

Хоризонтално законодавство се примењује на различите области у оквиру политике заштите животне средине (за разлику од прописа који се односе на конкретан сектор, као, на пример, воде или ваздух). За ове прописе се може рећи да су више процедуралне природе него да регулишу неку посебну област. Они дефинишу методе и механизме за унапређено доношење одлука и израду и спровођење правних прописа.

Следеће четири директиве представљају кључне елементе правних тековина у овој области, а тичу се локалних самоуправа.

[Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину](#)

Директива о процени утицаја на животну средину захтева да процену животне средине изврши надлежни државни орган за одређене пројекте који би могли знатно да утичу на животну средину, између осталог, својом природом, величином или локацијом. Процена се мора урадити пре него што се изда сагласност за извођење. Ово се односи на пројекте које може да предложи јавно или приватно лице или организација.

Процена је обавезна за пројекте наведене у Анексу I Директиве, за које се сматра да знатно утичу на животну средину. Остали пројекти, наведени у Анексу II Директиве, не процењују се аутоматски: државе чланице могу одлучити да се за њих изврши процена према утицају на животну средину од случаја до случаја или према граничним вредностима или критеријумима, као што су, на пример, величина, локација (нарочито осетљива подручја животне средине) и могући утицај (површина на коју утичу, трајање). Поступак утврђивања да ли је процена утицаја на животну средину потребна за неки пројекат наведен у Анексу II назива се назива скрининг.

Процена утицаја на животну средину мора да идентификује посредне и непосредне утицаје пројекта на следеће чиниоце: људе, флору, фауну, земљиште, ваздух, климу, пејзаж, материјална и културна добра, као и узајамно деловање ових чинилаца.

Директива о процени утицаја на животну средину је тренутно у поступку ревизије. Комисија је 26. октобра 2012. године усвојила предлог нове директиве. Циљ предлога је да се смањи непотребно административно оптерећење и да се олакша процена потенцијалних утицаја, а да се при томе не ослабе постојеће заштитне мере у вези са животном средином. Према мишљењу Комисије, квалитет процеса доношења одлука и постојећи степен заштите животне средине ће се унапредити, а привредни субјекти ће добити усклађенији регулаторни оквир. Измене су такође усмерене на будућност, па ће се изазови у настајању који су важни за ЕУ у целини у областима као што су ефикасно коришћење ресурса, климатске промене, биодиверзитет и спречавање катастрофа, сада одразити у поступку процене.

Директива 2001/42/ЕЗ Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину

Директивом о стратешкој процени утицаја на животну средину (Директива о стратешкој процени) успоставља се оквир за процену утицаја одређених планова и програма на животну средину. Ови планови посебно укључују локалне и регионалне планове за коришћење земљишта, енергије, отпада, транспорта и тако даље. Ова директива проширује процес за процену утицаја на животну средину који је конципиран у Директиви о процени утицаја и Директиви о стаништима, а пожељна је и блиска координација напора према Директиви 2001/42/ЕЗ с активностима које се захтевају у тим другим директивама.

Директива о стратешкој процени има за циљ „висок ниво заштите животне средине“ и промовише укључивање питања заштите животне средине у планове и програме, захтевајући да се последице по животну средину одређених планова и програма који ће „вероватно“ имати значајан утицај на животну средину, идентификују и процене у току припреме и пре усвајања планова и програма (али не и политика) којима се бави директива.

Кључни елемент директиве је успостављање поступка за спровођење процене утицаја на животну средину планова и програма који спадају у њену област примене. „Стратешка процена“ се спроводи у процесу доношења одлука много пре процене утицаја на животну средину и омогућава препознавање и могућу превенцију неповољних утицаја на животну средину пре почетка формалног процеса одлучивања. Она омогућава препознавање могућих неповољних утицаја на животну средину већ у фази планирања, много пре процене утицаја на животну средину за одређене пројекте – нпр., утицај транспортног плана на коришћење путева може се размотрити много пре него што се покрену пројекти за изградњу нових путева. Стратешка процена је потребна ради добијања одобрења за план или програм и чини део процеса планирања на државном нивоу.

Процес доношења одлука на нивоу планирања тежи високом степену транспарентности. Информације које су садржане у процени утицаја на животну средину и информације примљене током обавезних консултација с одговарајућим органима за заштиту животне средине и јавношћу морају се узети у обзир пре одобрења да се настави са планом или програмом. Према томе, мора се водити рачуна о томе да јавност буде упозната са плановима и програмима и да има право на примедбе. Примедбе се морају узети у обзир и, након усвајања плана или програма,

јавност мора бити обавештена о одлуци и начину на који је она донета. Надлежни органи морају узети у обзир и све могуће значајне прекограничне утицаје потенцијалних планова и програма. Држава чланица на коју ово може имати утицај, као и њена јавност треба да буду обавештени пре доношења одлуке. Њихове примедбе такође треба укључити у одговарајући национални процес доношења одлука и они треба да буду обавештени о коначној одлуци.

[Директива 2003/4/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о приступу информацијама из области животне средине а којом се укида Директива Савета 90/313/ЕЕЗ](#)

Три примарна циља ове директиве о приступу информацијама из области животне средине јесу:

- да се гарантује право на приступ информацијама о животној средини које имају државни органи и да се дефинишу основни услови и практична решења за остварење тог права;
- да се обезбеди да се информације о животној средини прогресивно стављају на увид и обелодањују јавности да би се постигли најшира систематска доступност и ширење информација о животној средини у јавности;
- да се унапреде циљеви доприноса вишем нивоу свести о питањима животне средине, слободној размени мишљења, делотворнијем учешћу јавности у доношењу одлука о животној средини и, коначно, бољој животној средини.

Државни органи морају обезбедити да се информације о животној средини систематски стављају на увид и дистрибуирају јавности. Државе чланице морају обезбедити да државни органи информације о животној средини које они чувају или неко други то за њих чини, ставе на располагање сваком подносиоцу захтева, било да је у питању физичко или правно лице, на захтев и без обавезе да подносилац захтева наведе свој интерес.

Најзахтевнији задаци који се односе на примену ове директиве јесу:

- организовање информативних служби на локалном нивоу (укључујући државне органе и организације) за пружање прихватљивог нивоа услуга онима који желе приступ информацијама (нпр., у смислу броја извршилаца, база података и могућности извештавања) и обавештавање о пруженим услугама;
- организовање израде извештаја о стању у животној средини и других публикација
- организовање и, по потребно, форматирање података (нарочито података о мониторингу) за приступ јавности.

[Директива 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину и којом се мењају и допуњују директиве Савета 97/101/ЕЗ и 96/61/ЕЗ с обзиром на учешће јавности и приступ правосуђу](#)

Директивом о учешћу јавности транспонује се други стуб Архуске конвенције који се односи на учешће јавности у поступцима у области животне средине. Сходно томе, примарни циљ ове директиве јесте да се обезбеди учешће јавности у изради одређених планова и програма у вези са животном средином.

7.2.2. Квалитет ваздуха

Европско законодавство о квалитету ваздуха се заснива на одређеним кључним приступима и начелима. Један важан приступ је да државе чланице поделе своју територију на неколико зона и агломерација. У тим зонама и агломерацијама државе чланице треба да процене нивое загађености ваздуха мерењем, моделирањем и другим емпиријским техникама. У случају повећаног нивоа загађујућих материја, државе чланице треба да припреме план или програм квалитета ваздуха како би обезбедиле усклађеност са граничном вредношћу пре датума званичног ступања на снагу те граничне вредности. Осим тога, треба јавности преносити информације о квалитету ваздуха.

Иако постоје многе различите мере квалитета ваздуха, две кључне директиве су од посебног значаја за улоге и одговорности власти на локалном нивоу.

[Директива 2008/50/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи](#)

Директива о квалитету ваздуха се фокусира на одржавање и побољшање квалитета ваздуха у погледу следећих загађујућих материја: сумпор-диоксида, азот-диоксида, оксида азота, суспендованих честица (PM10 и PM2,5), олова, приземног озона, бензена и угљен-моноксида.

[Директива 2004/107/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводоницима](#)

Директива о тешким металима уређује преостале загађујуће материје наведене у Анексу I Оквирне директиве о квалитету ваздуха, и то: живу, кадмијум, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике. Према томе, Директива о квалитету амбијенталног ваздуха треба да се спроводи заједно са Директивом о тешким металима и Сprovedбеном одлуком Комисије 2011/850/ЕУ о реципрочној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.

7.2.3. Управљање отпадом

Политика ЕУ у области отпада се спроводи преко одређеног броја директива, уредаба и одлука у чијем фокусу су управљање отпадом, могућности одлагања, посебни токови отпада, проширене обавезе и одговорности произвођача, контрола отпремања отпада за одлагање или поновно искоришћење.

Законодавство у области управљања отпадом промовише следећа начела:

- Хијерархија управљања отпадом: Стратегије управљања отпадом морају на првом месту имати за циљ превенцију стварања отпада и смањење његових штетних карактеристика. Уколико то није могуће, отпадне материјале треба поново употребити, рециклирати или искористити или користити као извор енергије. И, као крајње решење, отпад треба безбедно одлагати (нпр., спаљивањем или одлагањем на депоније).
- Самодовољност на нивоу ЕУ и, ако је могуће, на нивоу државе чланице. Државе чланице треба да, у сарадњи с другим државама чланицама, успоставе интегрисану и адекватну мрежу постројења за одлагање отпада.

- Најбоља расположива техника која не захтева прекомерне трошкове (*BATNEEC*): Емисије из постројења у животну средину треба што више да се смање и то на најрентабилнији начин.
- Близина: Отпад треба да се одлаже што ближе извору.
- Начело предострожности: Недостатак потпуне научне поузданости не може бити изговор за непредузимање мера. У случају извесног ризика по животну средину или по здравље људи који је последица деловања или неделовања у вези са отпадом, треба применити оно што обезбеђује најекономичнији одговор на препознати ризик.
- Одговорност произвођача: Привредни субјекти, а нарочито произвођачи производа, морају бити укључени у постизање општег циља да се заокружи животни циклус материја, компоненти и производа од њихове производње до корисног рока трајања, док не постану отпад.
- Загађивач плаћа: Од оних који су одговорни за настајање отпада и последичне негативне ефекте на околину треба тражити да плате трошкове за избегавање или ублажавање тих штетних последица.

У децембру 2005. године, Комисија је објавила Саопштење о тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада.⁶³ Напредак у остваривању циљева зацртаних у стратегији дат је 2011. године у Извештају Комисије о тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада.⁶⁴ Он садржи преглед главних мера које је предузела Комисија, главне расположиве статистичке податке о настајању отпада и управљању отпадом, кратак преглед главних предстојећих изазова и препорука за наредне активности. Извештај о тематској стратегији садржи неколико препорука које обухватају предузимање нових иницијатива које ће дати предност коришћењу економских инструмената за примену хијерархије отпада. Комисија је у ту сврху покренула студију о коришћењу економских инструмената и њиховом могућем утицају на хијерархију отпада. Иако законодавство ЕУ о управљању отпадом чине многе различите мере у различитим подобластима, могу се издвојити три кључне мере које су важне за улоге и обавезе локалних власти.

[Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду а којом се укидају одређене директиве](#)

Године 2008. извршена је велика реорганизација законодавства у области управљања отпадом. Нова Оквирна директива о отпаду укида један број ранијих директива и обједињује их у једну целину која обухвата опасан и безопасан отпад и отпадна уља. Оквирна директива о отпаду даје

63 САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА: Корак даље у одрживом коришћењу ресурса: Тематска стратегија за превенцију и рециклажу отпада (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste, COM (2005) 666, final).

64 ИЗВЕШТАЈ КОМИСИЈЕ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА о Тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада (REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste, COM(2011) 13, final).

оквир за управљање отпадом у ЕУ с нагласком на превенцији или смањењу негативних утицаја стварања отпада и на управљању отпадом и побољшању ефикасности коришћења ресурса у складу са хијерархијом управљања отпадом. Она пружа објашњења кључних појмова, као што су дефиниције отпада, поновно искоришћење и одлагање, и дефинише услове за статус нуспроизвода и престанак статуса отпада. Забрањено је остављање, бацање или неконтролисано одлагање отпада. Потребно је унапредити превенцију, рециклажу и припрему за поновну употребу. Циљ ове директиве је превенција стварања отпада и подстицање коришћења отпада као ресурса (нпр., Шести акциони програм Заједнице у области животне средине захтева доношење мера са циљем да се осигура раздвајање на извору, сакупљање и рециклажа приоритетних токова отпада). Делотворна примена Оквирне директиве о отпаду зависи од правилног спровођења других правних инструмената. Према томе, иако овде, због недостатка простора, нису излистане све ставке правних тековина, приликом спровођења Оквирне директиве о отпаду треба имати на уму свеукупно законодавство у области отпада (нпр., мере о пошиљкама отпада, спаљивању, одлагању електричног и електронског отпада, моторних возила, индустријских гасова и др., што такође може бити релевантно за локалне власти).

[Директива Савета 1999/31/ЕЗ од 26. априла 1999. године о депонијама](#)

Директива о депонијама утврђује мере, поступке и смернице за превенцију или смањење негативних утицаја одлагања отпада на депонију на животну средину и ризика по здравље људи.

Директива утврђује стандардни поступак за прихват отпада да би се избегли било какви ризици:

- отпад се мора третирати пре одлагања на депонију;
- опасан отпад, у смислу Директиве, мора се одредити за депонију опасног отпада;
- депоније за безопасан отпад морају се користити за комунални и безопасан отпад;
- локације депонија за инертни отпад морају се користити само за инертни отпад.

Државе чланице морају обезбедити да постојеће локације депонија не могу наставити са радом уколико се што пре не усагласе са одредбама Директиве.

Оно што је значајно, начело „загађивач плаћа“ се примењује на два кључна начина: захтевом да оператер депоније обезбеди финансијску гаранцију у периоду трајања активности на депонији и у вези са депонијом и обезбеђењем да накнаде оператера покривају све трошкове успостављања, рада и затварања депоније и накнадног одржавања локације депоније.

[Директива Европског парламента и Савета 94/62/ЕЗ од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду](#)

Циљ Директиве 94/62/ЕЗ јесте усклађивање националних мера за управљање амбалажом и амбалажним отпадом ради превенције или свођења на минимум свих утицаја амбалаже и амбалажног отпада на животну средину и избегавања нарушавања конкуренције на унутрашњем тржишту. Ова директива се односи на сву амбалажу која се ставља у промет на европском тржишту и сав амбалажни отпад, било да се он користи или ослобађа у индустријским постројењима, трговачким објектима, канцеларијама, радњама, сервисима, домаћинствима или на неком другом месту, без обзира на коришћени материјал.

Ова Директива је два пута мењана и допуњавана, прво Директивом 2004/12/ЕЗ, а потом Директивом 2005/20/ЕЗ. Директива 2004/12/ЕЗ уводи суштинске измене и допуне у Директиву 94/62/ЕЗ. Директивом 2005/20/ЕЗ мења се и допуњава члан 6. Директиве 94/62/ЕЗ додавањем става којим се новим државама чланицама одобравају прелазни периоди за постизање циљева у погледу искоришћења у енергетске сврхе и рециклаже утврђених за 31. децембар 2008. године. Прелазни период траје од 31. децембра 2012. до 2015. године.

Директива дефинише мере које, на првом месту, имају за циљ спречавање настанка амбалажног отпада, а затим и повећање поновне употребе, поновног искоришћења и рециклаже тог отпада. Други елемент је посебно важан за локалне власти.

7.2.4. Заштита вода

Воде се сматрају једном од најпотпуније регулисаних делова законодавства ЕУ у области заштите животне средине. Прописима ЕУ се у основи регулише свака врста водног тела у смислу одржавања довољно доброг стања квалитета воде и ограничења и контроле активности које могу негативно да утичу на водна тела.

Нова европска политика у области вода садржи иновативну Оквирну директиву о водама (2000/60/ЕЗ) и Директиву о поплавама (2007/60/ЕЗ), које уводе кључна начела у управљање квалитетом воде. База законодавства о квалитету воде је даље поједностављена и унапређена кроз Директиву 2008/105/ЕЗ, која дефинише стандарде квалитета животне средине за приоритетне супстанце и неке друге загађујуће материје, како је предвиђено чланом 16. Директиве 2000/60/ЕЗ, која обједињује одређен број појединачних директива с фокусом на одређене материје.

Четири директиве у овој области су нарочито значајне за улогу и одговорности власти на локалном нивоу.

[Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању оквира за деловање Заједнице у области политике вода](#)

Оквирна директива о водама одражава помак у политици ЕУ у области вода и дефинише нови приступ кроз следеће кључне циљеве:

- развој интегрисане политике ЕУ о дугорочном одрживом коришћењу вода и за њега и за примену те политике у складу са начелом супсидијарности;
- ширење обима заштите вода на све воде: површинске воде, укључујући приобалне и подземне воде;
- постизање „доброг статуса“ за све воде до одређеног рока и одржавање тог статуса тамо где он већ постоји;
- управљање водама на основу речних сливова уз „комбиновани приступ“ граничних вредности емисије и стандарда квалитета, уз одговарајуће одредбе о координацији у вези са подручјима међународних речних сливова у којима се речни сливови налазе у више држава чланица и/или који обухватају територију држава које нису чланице ЕУ;
- утврђивање цена за коришћење вода узимајући у обзир начело надокнаде трошкова и у складу са начелом „загађивач плаћа“;

- подстицање активнијег учешћа грађана;
- поједностављивање законодавства.

Поред Оквирне директиве о водама, која обезбеђује оквир управљања за заштиту вода и законодавство, широк спектар других директива и одлука Савета уређује различите аспекте управљања водама.

[Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава](#)

Директива 2007/60/ЕЗ има за циљ да успостави заједнички оквир за процену и смањење ризика који представљају поплаве по здравље становништва, животну средину, имовину и привредну активност. Ова Директива обухвата све врсте поплава, и дуж река и у приобалним подручјима. Постоје и други ризици, као што су поплаве у градским срединама и канализационе поплаве, које се такође морају узети у обзир.

Предложене мере превенције и управљања организују се по подручјима речних сливова (која могу обухватати неколико речних сливова) како су дефинисани у Оквирној директиви о водама. Мере обухватају прелиминарну процену ризика и израду мапа подручја под ризиком и планова управљања поплавама.

[Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о третману урбаних отпадних вода](#)

Директива о третману урбаних отпадних вода односи се на сакупљање, пречишћавање и одвођење урбаних отпадних вода из агломерација и на пречишћавање и испуштање биоразградивих отпадних вода из одређених индустријских сектора. Директива успоставља стандарде и механизме за поштовање прописа који се односе на сакупљање и обавезује на пречишћавање отпадних вода из домаћинства, индустријских отпадних вода и површинских оцедних вода. Она садржи одредбу о томе да се настали муљ безбедно одлаже на еколошки прихватљив начин.

Директива одређује временски оквир за обезбеђење система за сакупљање урбаних отпадних вода (УОВ) зависно од величине и локације агломерације. Системи одвода се морају обезбедити за све агломерације са еквивалентом популације (ЕП) од 2.000 или више. Системи сакупљања морају узети у обзир захтеве за пречишћавање отпадних вода. При пројектовању, изградњи и одржавању морају се применити најбоља стручна знања, која не повлаче са собом претеране трошкове с обзиром на количину и карактеристике УОВ, спречавање цурења и ограничење загађења водопријемника услед преливања атмосферских вода.

Постројења за пречишћавање отпадних вода морају се пројектовати или изменити тако да се репрезентативни узорци долазних отпадних вода и третираних излива могу добити пре испуштања у водопријемнике. Морају се пројектовати, изградити, радити и одржавати тако да се осигура задовољавајући резултат под свим нормалним климатским условима. Тачке испуштања морају бити што даље да би се утицаји на водопријемнике свели на најмању меру. Што се тиче стандарда пречишћавања, секундарни третман је опште правило. Терцијарни третман је потребан у осетљивим подручјима. Водно тело се мора означити као осетљиво подручје у складу са условима Анекса II А.

Директивом се утврђује временски оквир по којем се агломерације различитих величина и типова локација морају придржавати тих услова пречишћавања. Утврђена осетљива подручја се морају преиспитати сваке четири године.

Овде је потребно напоменути да је спровођење Директиве о третману урбаних отпадних вода признато као један од задатака који представља највећи изазов и трошак у дијапазону законодавства ЕУ у области животне средине. Темељна техничка и финансијска процена је битна за успостављање потребне инфраструктуре (канализационих мрежа, постројења за пречишћавање отпадних вода).

Директива Савета 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу

Европска унија већ 30 година има политику у области воде за пиће. Та политика омогућава да се вода намењена за људску потрошњу може безбедно користити целог живота, а то подразумева висок ниво заштите здравља. Главни стубови ове политике су да се:

- осигура да се квалитет воде за пиће контролише стандардима који се заснивају на најновијим научним доказима;
- обезбеди ефикасан и делотворан мониторинг, процена квалитета воде за пиће и спровођење закона у том контексту;
- омогуће адекватне, благовремене и одговарајуће информације за потрошаче;
- допринесе широј политици ЕУ у области вода и здравља.

Треба предузети неопходне мере за спровођење и функционисање ове директиве у земљама кандидатима, имајући у виду свеобухватне одредбе Оквирне директиве о водама (2000/60/ЕЗ), којом је генерално измењен законски оквир за законодавство ЕУ које се односи на воде и која пружа измењену структуру за практичну примену ове директиве (посебни захтеви за мониторинг, извештавање и информисање). Предлаже се да се спровођење ове директиве изврши након темељног разматрања Оквирне директиве о водама.

7.3. Поређење са законодавством и праксом у Србији

Може се рећи ће се српске локалне власти суочити са великим изазовима у спровођењу правних тековина у области животне средине. Упитник на који је одговорило 58 српских локалних самоуправа показује да се у просеку 1–2,5% општинског буџета троши на активности у области животне средине, као и да 1–3% запослених директно обавља послове у области заштите животне средине. Алокације у локалном буџету у великој мери варирају. Највећи допринос сектору на нивоу локалне власти је финансирање кроз бесповратну помоћ владе или финансирање из ЕУ. Више од 40% анкетираних локалних самоуправа наводи да се мониторинг у области животне средине не врши и да две трећине локалних власти нису припремиле никакве збирне податке о стању животне средине за сопствене потребе у претходне две године.

Према информацијама из Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину, незнатан напредак је постигнут у транспонувању хоризонталних директива у национални правни

систем. Србија је усвојила Националну стратегију за апроксимацију у области животне средине у октобру 2011. године. Стратегија за примену Архуске конвенције је усвојена у децембру 2011. године. Сходно томе, може се претпоставити да је већ постигнут висок степен усклађености с одредбама Директиве 2003/4/ЕЗ о приступу информацијама из области животне средине и Директиве 2003/35/ЕЗ о учешћу јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину. У извештају је наведено да су Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ) и Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/ЕЗ) у потпуности транспоноване одредбама Закона о процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 36/09), односно Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 88/10).

Транспоноване правних прописа ЕУ који се односе на квалитет ваздуха, и то Директиве о квалитету ваздуха и Директиве о тешким металима, добро напредује. За већину одредаба је саопштено да су у потпуности транспоноване у национално законодавство преко одредаба Закона о заштити ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13), Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 11/10 и 75/10), Правилника о садржају планова квалитета ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 21/10) и Правилника о садржају краткорочних акционих планова („Сл. гласник РС”, бр. 65/10). Следећи акти су такође значајни за транспоноване законодавства у области квалитета ваздуха: Уредба о утврђивању програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи („Сл. гласник РС”, бр. 58/11), Уредба о одређивању зона и агломерација („Сл. гласник РС”, бр. 58/11 и 98/12), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и агломерацијама на територији Републике Србије за 2011. годину („Сл. гласник РС”, бр. 124/12), Правилник о условима за издавање сагласности оператерима за мерење квалитета ваздуха и/или мерење емисије из стационарних извора загађивања („Сл. гласник РС”, бр. 16/12) и Правилник о условима за издавање дозволе за мерење квалитета ваздуха и дозволе за мерење емисије из стационарних извора загађивања („Сл. гласник РС”, бр. 1/12).

Транспоноване Оквирне директиве о отпаду још није завршено. Већина одредаба Директиве је у 2010. години транспонована усвајањем следећих правних аката: Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10), Уредбе о категоријама отпада („Сл. гласник РС”, бр. 56/10), Уредбе о садржини, начину вођења и форми регистра издатих дозвола („Сл. гласник РС”, бр. 95/10), Уредбе о начину складиштења, паковања и означавања опасног отпада („Сл. гласник РС”, бр. 92/10), Уредбе о начину управљања отпадним уљима („Сл. гласник РС”, бр. 71/10) и Уредбе о одлагању отпада на депоније („Сл. гласник РС”, бр. 92/10). Међутим, кључне одредбе директиве о нуспроизводима (члан 5), престанку статуса отпада (члан 6), поновној употреби и рециклажи (члан 11), опасном отпаду (чл. 18. и 20), биолошком отпаду (члан 22), плановима управљања отпадом и програмима спречавања настанка отпада (чл. 28. и 29) још увек треба да се транспонују. Што се тиче транспоноване Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажном отпаду, постигнута је пуна транспозиција доношењем Закона о амбалажи и амбалажном отпаду („Сл. гласник РС”, бр. 36/09). И Директива о депонијама (1999/31/ЕЗ) у потпуности је транспонована одредбама Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10) и Уредбе о одлагању отпада на депоније („Сл. гласник РС”, бр. 92/10).

Транспонованье законодавства ЕУ у области заштите вода је делимично спроведено. Закон о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10) главни је законски инструмент којим се транспонује већина одредаба Оквирне директиве о водама. За транспонованье су значајни и: Правилник о параметрима еколошког и хемијског статуса површинских вода и параметрима квантитативног и хемијског статуса подземних вода („Сл. гласник РС”, бр. 74/11), Уредба о граничним вредностима приоритетних и приоритетних хазардних супстанци које загађују површинске воде и роковима за њихово достизање („Сл. гласник РС”, бр. 35/11) и Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање („Сл. гласник РС”, бр. 67/11). Уочени су недостаци у транспоновану у погледу одредаба о комбинованом приступу и политици цена воде. Потпуна транспозиција Директиве о пречишћавању комуналних отпадних вода још није постигнута. Одредбе Закона о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10) и Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање („Сл. гласник РС”, бр. 67/11) делимично су транспоновале захтеве из директиве. Одредбе о обавези успостављања система за сакупљање комуналних отпадних вода за агломерације с еквивалентом популације већим од 2000 и обезбеђења пречишћавања отпадних вода за све агломерације на нивоу предвиђеном директивом још увек нису транспоноване. Недостаци у транспоновану су уочени и код одредаба о претходном регулисању или одобрењу за испуштања из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, као и код услова мониторинга и извештавања. Само делимична транспозиција постигнута је код Директиве о води за пиће. За транспонованье су важне одредбе Закона о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10), Закона о безбедности хране („Сл. гласник РС”, бр. 41/09) и Правилника о хигијенској исправности воде за пиће („Сл. гласник РС”, бр. 42/98 и 44/99).

Може се закључити да је формална транспозиција кључних аспеката правних тековина ЕУ у области заштите животне средине напредовала у разумној мери и да се тај напредак наставља. Ипак, постоје извесни пропусти, од којих се неки тичу оних аспеката правних тековина који ће бити најскупљи у смислу почетног инвестирања (као што је пречишћавање комуналних отпадних вода).

Стална тема у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину је то да спровођење мора да се убрза. Иако је српско законодавство у потпуности усклађено са Директивом о процени утицаја на животну средину, њено спровођење мора да се унапреди, „посебно процес јавних консултација и квалитет дијалога са невладиним организацијама”. Уопштено говорећи:

Потребни су значајни даљи напори у циљу спровођења националног законодавства, нарочито у областима управљања водама, контроле индустријског загађења и управљања ризиком, заштите природе и квалитета ваздуха. Јачање административних капацитета треба да остане приоритет.

Остатак овог одељка стога обухвата кључна питања са којима се суочавају локалне самоуправе или она са којима ће се суочити када је у питању спровођење (транспонованих) правних тековина у областима које су горе наведене.

Хоризонтално законодавство

С обзиром на то да се хоризонтално законодавство, које се разматра у овом поглављу, односи на административне поступке, као што су издавање дозвола (Директива о процени утицаја), одобрења на нивоу планирања (Директива о стратешкој процени), прикупљање, обрада, размена података о животној средини, обезбеђивање учешћа јавности у одлучивању, кључне активности у спровођењу тих директива на локалном нивоу ће се фокусирати на институционална питања, као што су:

- процена постојећих механизма у поступку издавања дозвола, одобрења планова и програма и прикупљање и ширење података о животној средини да би се утврдило да ли је постојеће устројство у складу са захтевима директива;
- преиспитивање и унапређење административних поступака, нарочито у погледу учешћа јавности у вези са сагласностима за изградњу (Директива о процени утицаја) и одобрењима планова и програма (Директива о стратешкој процени);
- преиспитивање механизма за омогућавање приступа јавности информацијама;
- финансирање.

У том смислу, јака и добро припремљена администрација на националном и локалном нивоу је од виталног значаја за спровођење хоризонталног законодавства. Стога је потребно ојачати капацитете локалних самоуправа да би се обезбедило поштовање захтева који се тичу издавања дозвола, планирања и расположивости информација о животној средини и учешћа јавности у поступцима одлучивања у области животне средине.

Квалитет ваздуха

Спровођење Директиве о квалитету ваздуха, заједно са Директивом о тешким металима представља главни изазов за земље кандидате јер ће укупни трошак спровођења бити релативно висок. Већи део трошкова спровођења ће сносити оператери извора загађења, који ће морати да плате опрему за смањење емисије, да унапреде постојеће постројење или да инсталирају нова. Без обзира на то, успостављање мреже станица за мониторинг квалитета ваздуха и пратеће опреме за обезбеђење квалитета ради оцењивања и класификације ће захтевати капитална улагања надлежних државних и локалних органа.

Законодавство ЕУ не предвиђа поделу овлашћења и одговорности између државних и регионалних власти и локалне самоуправе. Међутим, логично је и практично да се неке активности (на пример, израда планова квалитета ваздуха, израда закона и прописа којим се директиве транспонују, утврђивање техничких стандарда и увођење казни за непоштовање прописа) обављају на државном нивоу, а друге (као, на пример, инспекција мањих извора загађења ваздуха, потврђивање усклађености с техничким стандардима и праћење локалних станица за мониторинг квалитета ваздуха) на локалном.

Улога регионалних и/или локалних власти у контексту управљања квалитетом ваздуха је значајна из два разлога. Први, спровођење активности централних државних органа не би само по себи било довољно за спровођење захтева ЕУ за квалитет ваздуха, јер се неки проблеми квалитета

ваздуха веома лако и ефикасно откривају и решавају на локалном нивоу. Исто важи и за ефикасни мониторинг и надзор активности загађења из стационарних извора. Друго, планирање и спровођење законодавства које се односи на управљање квалитетом ваздуха ће захтевати координацију између кључних актера, као што су влада, надлежни органи, регионалне и локалне власти, приватни субјекти (нпр., индустрија, произвођачи енергије) и друге релевантне заинтересоване стране које ће посредно или непосредно бити укључене у спровођење и примену закона и прописа о квалитету ваздуха. Према томе, ефикасна и благовремена комуникација је значајна за делотворно спровођење законодавства. Законом о заштити ваздуха Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13) утврђене су улоге и обавезе јединица локалне самоуправе. Сходно томе, улоге локалне самоуправе у погледу управљања квалитетом ваздуха јесу:

- успостављање локалних мрежа мерних станица за мерење квалитета ваздуха и израда програма мониторинга квалитета ваздуха;
- доношење одлука о мерењима посебне намене;
- достављање података о резултатима мерења Агенцији за заштиту животне средине;
- извештавање јавности у случају прекорачења концентрације о којој се обавештава јавност или концентрације на коју се упозорава јавност утврђених овим Законом;
- израда планова квалитета ваздуха;
- израда краткорочних акционих планова, укључујући обавештавање јавности у складу са члану 35. Закона о заштити ваздуха;
- инспекцијски надзор над применом мера заштите ваздуха од загађења у објектима за које надлежни орган јединице локалне самоуправе издаје дозволу за градњу, односно употребну дозволу.

Спровођење законодавства које се односи на квалитет ваздуха ће захтевати обуку запослених. Без довољног броја и адекватно обученог особља, системи за мониторинг квалитета ваздуха, моделирање, управљање, планирање, регулацију и спровођење се не могу делотворно спровести. Зато је потребно обезбедити одговарајућа новчана средства да би одговорне институције могле делотворно да врше своје функције. Потребно је проценити потребе за обуком да би се, након што се особље ангажује и почне да ради, сви недостаци у погледу стручности могли отклонити у разумном року. У зависности од одговорности јединица локалне самоуправе, људски ресурси су потребни за:

- израду и спровођење планова квалитета ваздуха;
- обезбеђивање информација за јавност и учешће јавности у изради планова квалитета ваздуха;
- обезбеђивање да се јавност информише у случајевима прекорачења концентрација о којима се извештава јавност;
- надзор над објектима и активностима, односно мониторинг и инспекцију објеката и активности који могу емитовати загађујуће материје у ваздух;
- иницирање и спровођење извршних радњи;
- прикупљање података, анализу и извештавање.

Управљање отпадом

Закони и прописи којима се уређује управљање отпадом нису сами по себи довољни да би се њихови циљеви остварили у пракси. Администрирање и спровођење законских мера мора се извршити на одговарајући начин да би оне биле делотворне, што изискује коришћење одговарајућих система, поступака и ресурса у ту сврху. У том смислу се улога регионалних и локалних органа сматра значајном из неколико разлога. Прво, деловање централних власти не би само по себи било довољно за спровођење директива о отпаду. Друго, стварање и одлагање отпада се одвија на регионалном/локалном нивоу, што захтева инструменте за планирање, регулисање и мониторинг. У складу са тим, надлежности за управљање отпадом су углавном пренете на регионалне и локалне органе. Те надлежности могу обухватати одобрење локација за постројења за управљање отпадом и пружање услуга (сакупљања, транспорта, прераде, поновног искоришћења и одлагања) за комунални отпад или регулаторне активности. Локалне власти би исто тако биле одговорне за доношење подзаконских аката везаних за управљање отпадом којима се подржава спровођење националног законодавства – на пример, правила о времену и начину сакупљања отпада. Према томе, регулаторна функција на локалном нивоу обухвата три примарна задатка:

- издавање лиценци или дозвола за постројења и активности управљања отпадом;
- мониторинг, надзор и инспекција да би се осигурало поштовање услова из дозволе
- предузимање извршних мера у случају непоштовања услова дозволе или других одредаба правних прописа ЕУ о отпаду (транспонованих у национални систем), што има за последицу делотворне, одвраћајуће и сразмерне санкције (обично новчане казне).

Осим тога, поштовање начела ЕУ о управљању отпадом ће захтевати велику промену система вредности и схватања свих нивоа власти, индустрије и потрошача у погледу животне средине. Сходно томе, препоручује се израда програма едукације и подизања нивоа свести. Улога локалних органа ће бити кључна у унапређењу перцепције и става јавности према управљању отпадом уопште. Главни изазов би био да се одговори на забринутост и очекивања јавности у погледу избора и локације постројења за управљање отпадом. Осим тога, промена става јавности према повећаним трошковима унапређеног система управљања отпадом је од кључног значаја. Међутим, локални органи обично игноришу та непопуларна питања, што онда утиче на спровођење правила за управљање отпадом.

Улоге регионалних и локалних власти у управљању отпадом такође могу да се мењају у зависности од економије размере и врсте отпада. У том случају би међуопштинска сарадња била од велике користи како би се формирале групе са довољно отпада да се одговарајућа постројења могу приуштити. Овај регионални приступ може бити примерен и за одлагање опасног отпада. Уколико би требало промовисати овај регионални приступ, потребно је преиспитати постојећу политику, законски и административни оквир који уређује органе локалне самоуправе да би се обезбедило да постоји одговарајућа подлога за међуопштинску сарадњу. У том смислу је потребно да се пажљиво испита природа свих облика добровољних споразума, заједничких подухвата или удружења органа локалних самоуправа да би се питања као што су заједничко коришћење ресурса и одговорност решила на одговарајући начин.

Главни изазови у спровођењу законодавства ЕУ у области управљања отпадом могу се резимирати на следећи начин:

- израда и одобрење планова за управљање отпадом;
- обезбеђивање адекватне мреже безбедних и легалних постројења за одлагање отпада и поновно искоришћење Упаривање капацитета инфраструктуре за управљање отпадом са количином створеног отпада је од кључне важности за добро управљање отпадом. Планови управљања отпадом могу помоћи у обезбеђивању потребних капацитета, али само ако се делотворно спроведу;
- смањење количине отпада и боље управљање одређеним токовима отпада. Остварење одређених циљева ЕУ за смањење отпада и управљање отпадом, као што је преусмеравање биоразградивог отпада са депонија и сакупљање отпадних возила и отпада од електричне и електронске опреме (ОЕЕО), такође зависи од одговарајућег планирања и развоја потребних организационих решења и постројења за поновно искоришћење;
- обезбеђивање дозвола за нову инфраструктуру и постројења и инспекција и надзор над свим постојећим постројењима;
- борба против илегалног одлагања отпада. Решавање питања коришћења нелегалних депонија захтева стратешко деловање на више фронтова ради усклађивања са Оквирном директивом о отпаду и Директивом о депонијама: улагања у легалне депоније; бољи системи националне детекције, примена закона и кажњавање; и адекватно чишћење локације.

Закон о управљању отпадом Републике Србије је утврдио одговорности локалних власти за спровођење законодавства у области управљања отпадом. Сходно томе, локални органи су одговорни за вршење следећих активности:

- усвајање локалног плана управљања отпадом, којим се дефинишу задаци управљања отпадом на њиховој територији у складу са Стратегијом управљања отпадом и обезбеђивања испуњења предуслова за њено спровођење;
- регулисање, организација и спровођење процеса управљања комуналним отпадом (тј. неактивним и безбедним) на њиховој територији у складу са законом; обезбеђивање и опремање центара за одлагање отпада у случају да се отпад не може одлагати у контејнере за комунални отпад (кабасти и други отпад); регулисање организације, селекције и сакупљања отпада за рециклажу;
- регулисање поступка наплате трошкова у областима управљања комуналним отпадом, тј. неактивним и безбедним отпадом, у складу са законом;
- издавање дозвола, одобрења и других аката у складу са Законом о управљању отпадом, вођење евиденције и достављање релевантних података министарству; издавање дозвола за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање неактивног и безбедног отпада на њиховој територији (делегирани надлежности);
- достављање мишљења, на захтев министарства или одговарајућих органа аутономне покрајине, у поступку издавања дозвола у складу са Законом о управљању отпадом;
- спровођење надзора и контроле над третманом отпада, све у складу са Законом о управљању отпадом;
- вршење других дужности предвиђених законом.

Активности које се односе на комунални и неопасан отпад као и на издавање дозвола се спроводе као поверене активности и подлежу директној контроли Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

Релевантно национално законодавство, тј. Закон о управљању отпадом, препознаје и подстиче користи међуопштинске сарадње. Сходно томе, једна или више јединица локалне самоуправе могу одлучити о локацији за изградњу и рад постројења за складиштење, третман и одлагање отпада на њиховој територији у складу са условима предвиђеним законом, као и у складу са споразумом у случају да скупштине више од једне локалне самоуправе заједно донесу одлуку о локацији за постројење за управљање отпадом. У случају да се гради постројење за третман и одлагање опасног отпада, надлежно министарство одлучује о локацији у складу са законом и претходно добијеним мишљењем локалне самоуправе или аутономне покрајине за постројења која се граде на њиховој територији. Уколико јединице локалне самоуправе не могу постићи заједничку одлуку о локацији постројења за управљање отпадом, влада ће, на предлог министарства или одговарајућег органа аутономне покрајине, донети такву одлуку. У том смислу је потребно пажљиво испитати могуће законске форме успостављања међуопштинске сарадње у управљању отпадом да би се питања као што су заједничко коришћење ресурса и одговорност решавала на одговарајући начин.

Вода

Оквирна директива о водама и Директива о поплавама се у великој мери заснивају на „децентрализованом“ концепту управљања речним сливовима и подстичу што веће укључивање локалног становништва у читав процес планирања. У том смислу је улога регионалних и локалних органа битна у спровођењу законодавства у области заштите вода. Оквирна директива о водама и Директива о поплавама ће захтевати сарадњу регионалних и локалних органа у формулисању оперативних и стратешких циљева који се у извесној мери такође односе на коришћење воде (нпр., вода за екстракцију воде за пиће, воде за купање). Мере за испуњење прописаних стандарда квалитета воде и граница екстракције ће у сваком случају захтевати ангажовање на локалу. С обзиром на то да су одредбе које се тичу вода, канализације и услуга управљања отпадом обавезе регионалних или локалних органа, они ће бити укључени у обезбеђивање безбедне воде за пиће и одлагање људског отпада на задовољавајући начин да би се ризици по здравље становништва и/или штета нанета водним ресурсима свели на најмању меру. Локална самоуправа може бити одговорна и добити средства за изградњу постројења за пречишћавање вода и отпадних вода, водоводну и канализациону мрежу. Према Закону о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10), надлежности јединица локалне самоуправе обухватају:

- управљање и одговорност за правилно коришћење, одржавање и заштиту водних објеката који се користе за уређење водотокова и заштиту од поплава на водама другог реда и опреме за заштиту у случају опасности од вода и бујица, који су јавно власништво;
- заштиту од штетног утицаја вода;
- организацију и спровођење заштите од поплава и усвајање оперативних планова заштите од поплава на водама другог реда;
- утврђивање ерозионог подручја, формулисање услова за коришћење тог подручја и спровођење радова и мера за заштиту од ерозија и бујица;

- спровођење превентивних мера и радова заштите у циљу избегавања и елиминисања штетних утицаја изазваних ерозијом и бујицом;
- обезбеђење новчаних средстава заједно са Републиком Србијом за изградњу и извођење радова за заштиту од штетних ефеката ерозије и бујица, уколико бујице и снажни ерозиони процеси прете људским насељима, индустријским постројењима, локалним и регионалним путевима и мелиорационим системима или ако се прошире на територије двеју или више јединица локалне самоуправе;
- утврђивање локација и начина коришћења вода у рекреационе сврхе, уз претходно обезбеђење мишљење јавног водопривредног предузећа;
- подношење захтева за одређивање зона санитарне заштите, ако је таква зона предвиђена студијом на њиховој територији;
- доношење одлука о испуштању отпадних вода у јавну канализацију;
- доношење акта о водама за њихову територију ради обезбеђивања јединственог водног режима и примене управљања водама;
- наметање водних услова у процесу израде техничког пројекта за изградњу или реконструкцију објеката, извођење радова и припрему планске документације за њихову територију;
- одлучивање о преносу права стечених на основу водне дозволе издате у циљу експлоатације налазишта воде;
- издавање водног налога лицима којима је претходно издата водна дозвола;
- вођење водне књиге о издатим водним актима и достављање података из те књиге надлежном министарству;
- издавање одобрења за прикључење на јавни водовод у сеоским насељима;
- отклањање штете у случају погоршања водног режима или стања ерозије на ерозионом подручју изазваних радњама правних или физичких лица, ако то она не учине;
- именовање представника за Националну конференцију за воде, чији је циљ обезбеђивање утицаја јавности у управљању водама;
- управљање и одржавање регионалних и вишенаменских хидросистема коришћених за обезбеђивање потреба за водом (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода, заштита од штетног дејства вода) на територији двеју или више јединица локалне самоуправе.

Због чињенице да транспоноване законодавства у области заштите вода није завршено, одговорности јединица локалне самоуправе још увек нису јасно дефинисане националним законодавством. Према томе, потребно је донети одлуку о расподели одговорности између државних и локалних органа за спровођење законодавства у области заштите вода, које могу обухватити активности везане за планирање, регулисање, мониторинг, консултације и извештавање. „Децентрализовани“ карактер Оквирне директиве о водама и Директиве о поплавама подразумева да ће локални органи бити укључени у планирање и омогућавање консултација са јавношћу приликом израде планова управљања речним сливовима. Осим тога, може се претпоставити да ће одговорности локалних органа обухватити изградњу канализационе мреже и постројења за пречишћавање у јавном власништву, што ће представљати главни изазов у смислу финансирања. Сходно томе, институционални развој треба пажљиво планирати да би се осигурала одговарајућа примена закона и прописа о заштити вода.

7.4. Могућност да се утиче на исход

7.4.1. Утицај на нивоу ЕУ или кроз преговоре о приступању

Основно начело преговора је да државе морају у потпуности да транспонују и спроведу законодавство ЕУ до момента приступања. Међутим, постоји значајан обим прелазних мера у поглављу о заштити животне средине, посебно инвестиционо најзахтевнијих директива (углавном у области отпада, заштите вода, индустријског загађења и квалитета ваздуха), под условом да одступања буду ограничена временом и обимом и не узрокују нарушавање конкуренције на јединственом тржишту ЕУ. Прелазни периоди се могу одобрити само на основу детаљног образложења потреба и на основу реалних планова спровођења, уз навођење корака који ће се предузети за обезбеђивање потпуне усклађености са циљним законодавством до краја прелазног периода. Прелазни периоди се не одобравају за хоризонтално законодавство (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, приступ информацијама итд.), законодавство о заштити природе и оквирно законодавство (оквирно законодавство о отпаду, оквирно законодавство о водама итд.). Из перспективе локалне власти, постизање реалног прелазног периода је врло важно питање, с обзиром на то локални органи власти могу наћи на удару ако нису у стању да на време постигну договорени напредак у области инфраструктуре и стандарда.

На основу скорашњег искуства Републике Хрватске, кључни елементи преговарачког процеса, који уједно представљају и главне изазове за земље кандидате су укратко приказани у наставку:

Транспонованье правних прописа

До датума приступања, потребно је транспоновати знатан број правних прописа. У процесу усклађивања националног правног система, потребно је дати предност хоризонталном и оквирном законодавству, с обзиром на то да је логично да се прво мора успоставити оквир пре него што се донесу конкретни прописи.⁶⁵ Осим тога, међусобно повезана природа законодавства у области животне средине представља додатни изазов. Важно је обезбедити висок ниво кохерентности између законских аката којима се регулишу различите области законодавства ЕУ у области животне средине. Овде је кључно питање свеобухватно познавање и разумевање законодавства ЕУ у области животне средине.

Јачање административног капацитета на националном и локалном нивоу

Потребно је омогућити да релевантне институције на државном, регионалном и локалном нивоу прихвате већи број задатака који су у вези са процесом усклађивања. Осим тога, потребно је обезбедити општу координацију између различитих институција задужених за ЕУ законодавство у области животне средине.

65 Такође се може рећи да хоризонталне мере треба да имају приоритет, јер се прелазни периоди за њих генерално не дају. Међутим, чак и кад су прелазни периоди на располагању у случају посебних аката, они се углавном односе на одређене рокове у оквиру директиве, не на транспонованье целе директиве. Остали елементи се могу применити од датума приступања. У сваком случају, у интересу локалне самоуправе ће бити да се фокусира на оно што ће се од ње тражити након што прелазни период истекне.

Прелазни периоди и планови спровођења

Потребно је да се одлуке о захтеваним прелазним периодима донесу на самом почетку процеса. Одлуке морају пратити и план спровођења с детаљним временским оквиром за спровођење, институционални развој и, што је најзначајније, финансијски план.

Поглавље 27 правних тековина ЕУ које се односи на животну средину је друго по обиму и вероватно најсложеније поглавље и оно које изискује највише трошкова, па му се стога мора посветити посебна пажња због могућих одступања и реалног прелазног периода. Скорашње искуство Републике Хрватске показује да, у зависности од дела законодавства ЕУ у области заштите животне средине, прелазни период може да варира између две и дванаест година. Посебно треба обратити пажњу на следеће аспекте законодавства ЕУ у области заштите животне средине:

- поставити циљеве смањења изложености и индикатора просечне изложености за загађујуће материје у ваздуху;
- ускладити депоније за одлагање отпада са захтевима законодавства ЕУ;
- смањити количину биоразградивог отпада који се одлаже на депоније;
- ускладити пречишћавање отпадних вода са захтевима законодавства ЕУ;
- постићи одређене стандарде кад је у питању вода за пиће;
- пуно спровођење интегрисаног спречавања и контроле загађења (*IPPC*);
- емисије испарљивих органских једињења.

Искуство земаља из региона које су прошле кроз преговарачки процес оправдава овај став. Случај Бугарске показује да постављање нереалних циљева за прераду отпадних вода може довести до санкција и казни за државу чланицу која не успе да испуни договорене услове. Скорашње искуство Републике Хрватске показује да, у зависности од дела законодавства ЕУ у области заштите животне средине, прелазни период може да варира од две до дванаест година.

7.4.2. Утицај на националном/покрајинском нивоу, укључујући транспоновање законодавства

Национални модалитети за спровођење законодавства у области заштите животне средине ће бити од кључног значаја за органе локалне власти. Како је транспоновање правних тековина ЕУ у току и добро напредује у неким областима, локалне власти и цивилно друштво треба хитно да се укључе у процес. То би могло да се уради кроз активно коришћење радне групе у организацији Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине, у којој је СКГО позвана да учествује. Кључна питања су финансијске, организационе импликације и импликације у вези са капацитетом за транспоновање у односу на садашњи ниво спровођења, као и планирање и финансирање развоја капацитета локалних власти. Иако можда има мање ризика него у другим областима правних тековина ЕУ, ипак је важно осигурати да национална влада не иде даље од захтева у постављању циљева и норми.

Поменута радна група се састоји од представника владе Србије, односно различитих министарстава и владиних институција и агенција које су на неки начин укључене у питања заштите животне средине, као и од представника других релевантних организација, као што су Привредна комора

Србије и СКГО. Она ће се бавити припремом преговарачке позиције за поглавље 27. Чланови радне групе су до сада учествовали у обукама за припрему преговарачке позиције.

Спровођење законодавства ЕУ у области заштите животне средине ће захтевати опсежну ревизију свих аспеката заштите животне средине, укључујући и јачање институционалних капацитета, боље планирање и припрему пројеката на свим нивоима власти. Према томе, важан аспект обезбеђивања ефикасног спровођења правних тековина ЕУ у области заштите животне средине промовише међуопштинску сарадњу. Проблеми животне средине не заустављају се на границама општина и градова. Координисана и одлучна акција је потребна за борбу против еколошких изазова, посебно у областима отпада и заштите вода.

На пример, у сектору управљања отпадом може се претпоставити да већина градова и општина неће моћи помоћу својих ресурса да испуни циљеве које поставља ЕУ законодавства о управљању отпадом, или да привуче екстерна средства за планирање, припрему и финансирање унапређења постројења у блиској будућности. Уопштено говорећи, биће потребно успоставити међуопштинску сарадњу ако градови и општине желе да буду успешни у трансформацији из тренутног стања управљања отпадом у управљање комуналним отпадом у складу са стандардима ЕУ. У том контексту се препоручује да се дискутује о садржају такве међуопштинске сарадње, као и о форми и формату у којима сарадња треба да буде формализована и спроведена.

7.4.3. Припреме на локалном нивоу, укључујући подршку СКГО

На основу анкете спроведене на узорку од 58 локалних органа власти и опширних интервјуа у 26 општина, СКГО припрема план за помоћ да би подржала локалне власти у подручју законодавства у области животне средине. Обуке на свеобухватном нивоу сектора биће обезбеђене заједно са смерницама, приручницима, општинских инструмената, моделима општинских докумената итд. Међутим, сама СКГО нема финансијски капацитет да подржи свих 169 општина у неопходној мери и стога план треба размотрити, координирати и о њему треба преговарати са представницима владе и другим локалним и међународним заинтересованим странама. За сваку од инвестиционо најзахтевнијих директива биће потребне опширне процене потреба за обуком капацитета заједно са финансијским средствима владе.

Приоритет ће вероватно бити дат хоризонталном законодавству, а регионалне и локалне власти ће имати улогу у спровођењу хоризонталног законодавства, посебно у погледу дозвола и ширења информација о животној средини, јер је то веома важно и то је област у којој се не одобрава прелазни период. Искуство у земљама чланицама сугерише на то да је дозволу за развој коришћења земљишта и ширење информација о заштити животне средине најбоље организовати на регионалном или локалном нивоу. На основу процене стања транспоновања хоризонталног законодавства може се претпоставити да су одговорности локалних власти у контексту спровођења хоризонталног законодавства прилично добро дефинисане. Међутим, као што је наведено у одељку 7.3, у Извештају Европске Комисије о напретку истакнути су бројни пропусти у спровођењу у овој области, укључујући и спровођење Директиве о процени утицаја на животну средину, нарочито у погледу обезбеђивања учешћа јавности.

У оквиру процеса приступања, СКГО треба да подржи локалне власти у испуњавању стандарда ЕУ у области заштите животне средине, као и да ради заједно са њима на препознавању значаја климатских промена и у креирању политика које побољшавају стање у овој области. Ово би требало да се уради кроз политички дијалог, обуке, информативне акције, кампање за подизање нивоа свести и сличне активности.

7.5. Показатељи потенцијалног исхода

Република Србија је на путу да постане држава чланица ЕУ. У том процесу, усвајање правних тековина ЕУ у области животне средине може представљати додатно оптерећење за земљу због њиховог обима, сложености и високих трошкова поштовања прописа. Искуство из претходног проширења ЕУ је показало да је процес приступања подигао значај заштите животне средине у националном програму. Међутим, потреба за брзим економским развојем може угрозити настојања земље да обезбеди високе стандарде ЕУ у области животне средине. Економска ограничења могу такође утицати на спремност земље да прошири и повећа административне капацитете у области животне средине на свим нивоима. Ако се има у виду широко признати концепт одрживог развоја, обезбеђење високог нивоа заштите животне средине треба увек да има предност. Дугорочно гледано, користи од усклађивања са правним тековинама у области животне средине су далеко веће од традиционалног устаљеног приступа који узрокује већа и трајна оштећења животне средине, што доводи до већих економских, здравствених и социјалних трошкова. Високи еколошки стандарди могу такође подстицати иновације и пословне могућности, што ће позитивно утицати на локални развој привлачењем инвестиција. Крајњи циљ улагања у заштиту животне средине је побољшање здравља грађана (што такође позитивно утиче на продуктивност), повећање броја запослених и развој нових и/или постојећих делатности. Поред тога, здрава животна средина је битна за дугорочни просперитет и квалитетан живот грађана.

У том смислу, битно је осигурати посвећеност процесу приступања на националном и локалном нивоу. Институционалне реформе и унапређена сарадња су од највеће важности за обезбеђивање будућих инвестиција и добијање знатне помоћи из Европске уније преко претприступних фондова.

Као што је већ наведено, процес приступања има велики утицај на локалном нивоу јер локални органи представљају онај ниво на којем се тај утицај најнепосредније осећа. Сходно томе, благовремена припрема локалних самоуправа се посебно препоручује да би оне могле да учествују у процесу приступања као равноправни партнери. У том процесу потребно је осигурати:

- висок ниво знања и разумевања правних тековина у области животне средине. То ће позитивно утицати на могућност локалних органа да привуку расположива новчана средства ЕУ;
- јасно дефинисане обавезе на државном и локалном нивоу у погледу спровођењу правних тековина ЕУ у области животне средине, укључујући рокове за постизање циљева; у том смислу треба ојачати административни надзор;

- услове који омогућавају да јавност игра значајну улогу у заштити животне средине. Тиме могу бити обухваћене активности које омогућавају јавни приступ информацијама, кампање за подизање нивоа свести јавности о еколошки одговорном понашању, као што су одвојено сакупљање отпада, поуздан јавни превоз итд. Сходно томе, невладине организације могу у том смислу играти важну улогу у подизању нивоа јавне свести о питањима животне средине.

Утицај приступања у овој области на локалне самоуправе ће суштински зависити од тога како оне и државни органи одговоре на изазове наведене у овом поглављу. Можда је најкритичнији изазов обезбеђивање реалне динамике и довољно финансијских средстава за значајна побољшања у области инфраструктуре и услуга које ће се пре или касније захтевати приступањем.

У најгорем случају, локалне самоуправе ће бити оптерећене додатним одговорностима, али без средстава да их испуне. Тренутне несташице финансијских средстава и недостатак обучених кадрова на локалном нивоу су примери који потврђују да је ово реалан ризик. У најбољем случају, СКГО може да каналише локално знање о стварном стању инфраструктуре, финансијског обима за унапређивање и томе слично, и на тај начин охрабри државне представнике у приступним преговорима и помогне да се заштите од нереалних обавеза. СКГО такође може радити заједно са државним органима како би створили регулаторно и фискално окружење које је најповољније када је у питању обезбеђивање неопходних јавних (локалних, националних и из ЕУ) и приватних средстава.

ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Нема никакве сумње да је процес приступања ЕУ имао и да ће и убудуће имати велики утицај на локалне самоуправе. Штавише, размере тог утицаја су често бивале потцењиване приликом претходних приступања. На пример, општине у Шведској су знале да ће правила ЕУ о јавним набавкама утицати на њих, али нису могле предвидети да ће се стотруко увећати број судских поступака које су започели понуђачи који су изгубили надметање. У још неколико недавних приступања национални преговарачи су потписали амбициозне рокове за унапређење инфраструктуре за воде и отпад, не схватајући у пуној мери последице по локалне буџете. Такође је било и неочекиваних посредних утицаја, чак и у областима политике којима се законодавство ЕУ тек успутно бави, као што су урбанистичко планирање или локалне здравствене службе.

Приступање са собом носи и прилике и додатне одговорности за локалне самоуправе. Прилике обухватају већу транспарентност и конкуренцију, приступ фондовима ЕУ и шансу да се усвоје стандарди ЕУ у областима као што су услови рада и заштита животне средине. Додатне одговорности обухватају инвестиције које су неопходне за побољшање инфраструктуре и задовољавање виших стандарда, као и додатну администрацију неопходну за спровођење законодавства и политике ЕУ у неколико области.

Ове прилике и одговорности, међутим, саме по себи нису нужно ни добре ни лоше. Финансирање руралног развоја, на пример, делује као чист добитак, али се може испоставити да је његов значај за локалне администрације незнатан, уколико оне немају довољно знања и вештина да узму учешћа у програмима. Стандарди енергетске ефикасности на први поглед могу деловати као оптерећење, али општине са довољним приливом средстава често установе да се неопходне инвестиције по себи исплате и да доносе како финансијске користи, тако и користи за животну средину. Отуд укупни утицај приступања не зависи од равнотеже прилика и одговорности већ од тога да ли локалне самоуправе имају капацитете и ресурсе да испуне и искористе те прилике и одговорности.

Ако имају, утицај приступања ЕУ у погледу способности локалних самоуправа да одговоре на потребе својих грађана може бити изразито позитиван. То на први поглед може деловати парадоксално – на крају крајева, чланство у ЕУ се често посматра као пренос одговорности на више нивое, са националног на наднационални ниво. Али је локални ниво онај на ком се спроводи највећи део законодавства и политика ЕУ.

Ако локалним самоуправама недостају одговарајући утицај, капацитети и ресурси, може се очекивати да ће приступање бити проблематичније. Примери тога навођени су кроз цео извештај – поништавање преноса локалне имовине на основу државне помоћи, отплаћивање дугова структурним фондовима ЕУ због нерегуларности, казне због пропуста да се унапреде локална постројења за прераду вода и томе слично. То је, напослетку, изазов за локалну демократију. Чак

иако су такви проблеми по својој природи само привремени, надлежности локалних самоуправа које нису способне да се носе са захтевима приступања могу бити пренете на регионална тела или национална министарства.

На срећу, ови се ризици могу свести на минимум, што је у појединачним поглављима извештаја детаљно објашњено за сваку област политике. Уопштено говорећи:

- Од суштинског је значаја је да влада узме у обзир примену правних тековина ЕУ на локалном нивоу приликом израде преговарачке позиције Србије, нарочито у кључним поглављима, као што су животна средина и структурни инструменти. Допринос са локала може помоћи да се ојача преговарачка позиција у корист целе државе, старањем о томе да, на пример, преузете обавезе у погледу инфраструктуре за отпад и воде буду реалистичне, да се примене чврсти споразуми о „партнерству“ у спровођењу програма који се финансирају из ЕУ, да се у раној фази процеса позабави питањем изградње капацитета на свим важним нивоима и да транспоновање правних тековина ЕУ не буде теже него што ЕУ заиста захтева.
- Саме локалне самоуправе, уз подршку СКГО, морају се темељно и правовремено припремити. То ће подразумевати подизање основног нивоа свести о томе како ЕУ утиче на локалне самоуправе, специфичне обуке у областима као што су јавне набавке, стратешко планирање (укључујући упућивање у програмирање претприступног финансирања), планирање буџета и повећање прихода за улагање у инфраструктуру, као и праћење транспоновања законодавства ЕУ у кључним областима. Ефективност таквих залагања у изградњи капацитета, разуме се, зависи од одговарајућих ресурса, као и од политичке посвећености.

Постоји можда разумљиво искушење да се одложе ове припреме због тога што ће до приступања ЕУ проћи најмање неколико година, а постоје и други, много хитнији локални приоритети. Међутим, у таквој аргументацији недостају три суштинска елемента. Прво, одређени кључни аспекти правних тековина ЕУ (о државној помоћи, на пример) већ се примењују. Друго, неизвесности у вези са извесним аспектима правних тековина ЕУ (на пример, да ли ће комуналне услуге бити изложене конкуренцији) могу већ утицати на планове за инвестирање. Треће, преговарачка позиција Србије и коначни план за усаглашавање са правним тековинама ЕУ се тренутно припрема; за свега неколико година биће прекасно да се на то утиче.

Процена тренутног стања ствари, заснована на прилозима локалних експерата, унеколико варира у свакој области политике. Али ваља поменути изванредно број општих момената:

- Веома је позитивно то што локалне самоуправе и СКГО почињу да се баве овим питањима у релативно раној фази процеса (у поређењу са својим еквивалентима у државама које су недавно приступале ЕУ).
- Приближавање националног права правним тековинама ЕУ знатно је одмакло у многим областима, али још увек има много пропуста у спровођењу. Локални лидери морају бити свесни тога да ће неки од тих пропуста (у области јавних набавки, рецимо) почети да се отклањају много пре стварног приступања.
- У неким случајевима потребно је појашњавање – од стране националних власти, можда

уз консултације са органима ЕУ – у вези са тиме како ће се примењивати правне тековине ЕУ (посебно у случају јавних комуналних предузећа која ће морати да се реструктурирају и изложе конкуренцији).

- Студије по областима спроведене у оквиру овог пројекта показују да још увек има нераумевања међу службеницима локалних самоуправа кад је реч о вероватном утицају процеса приступања. У постојећим правним тековинама ЕУ, на пример, ако уопште и има, има врло мало захтевних услова у вези са реформом пензионог система, социјалног осигурања или заступљености жена у процесу доношења одлука (иако мере у овим областима, упркос свему, могу представљати пожељан сегмент доприноса локалних самоуправа координацији социјалне политике).
- С друге стране, чини се да недостаје свест о томе да се правила ЕУ у неким областима већ примењују. На пример, опште праксе дискреционе помоћи малим и средњим предузећима или додела земљишта испод тржишне цене су већ под озбиљним знаком питања и према правилима о државној помоћи из Споразума о стабилизацији и придруживању потписаног са Србијом, и у начелу би могле бити узрок ретроактивних санкција.
- У областима политике као што је рурални развој, тренутно непостојање децентрализације у Србији може се испоставити као проблематично кад се дође до споразума о „партнерству” у контексту фондова ЕУ. Докази из студија о појединачним областима јасно указују на потребу за изградњом капацитета (институционалних, административних и финансијских) у овој области.
- Евидентан је мањак прилива средстава у неким доменима, попут изградње капацитета у свим општинама на пољу законодавства у области животне средине или обнове општинских зграда ради побољшања енергетске ефикасности. Уз то што је, у тренутним околностима, тешко наћи додатне изворе средстава, постоји и опасност од погрешног економисања, код којег трошкови неинвестирања превазилазе све остварене уштеде.

Из разумљивих разлога се на односе са ЕУ гледа углавном као на питање спољне политике све док се земља заиста не придружи ЕУ. Надлежна министарства ће се, у већој или мањој мери, консултовати са читавим низом заинтересованих страна, али ће их генерално невољно позвати за преговарачки сто. Међутим, оно што овај извештај јасно ставља до знања јесте да су локалне самоуправе много више од заинтересоване стране; оне имају кључну улогу у спровођењу правних тековина ЕУ и обезбеђивању позитивних исхода процеса приступања ЕУ за земљу у целини. Таква улога је била у неку руку занемарена, или макар прекасно препозната, у неким од последњих приступања – што је грешка коју би Србија требало да избегне. Самим локалним самоуправама искуство других земаља говори да никад није прерано да почну да се припремају.

- Bogdanov, N. (2007), 'Small rural households in Serbia and rural non-farm economy', Belgrade: UNDP.
- Bryden, J. (2002), 'Rural Development Indicators and Diversity in the European Union', Paper presented at the Conference on Measuring Rural Diversity, Washington, DC.
- Bryden, J. and Keith Hart (eds.) (2004), 'A New Approach to Rural Development in Europe: Germany, Greece, Scotland, and Sweden', *Mellen Studies in Geography*, Vol. 9, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter.
- Churski, Paweł (2008), 'Structural Funds of the European Union in Poland: Experience of the First Period of Membership', *European Planning Studies*, Volume 16, Issue 4, стр. 579–607.
- Commission for State Aid Control (2012), *Report on State Aid Granted in the Republic of Serbia in 2011*, Ministry of Finance, September.
- Committee of the Regions (2012), *Delivering on the Europe 2020 Strategy: Handbook for Local and Regional Authorities*, Brussels. Доступно на: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020>.
- Department for Business, Innovation and Skills (2011), *The State Aid Guide: Guidance for State Aid Practitioners*, June.
- EBRD (2011), *Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region*, European Bank for Reconstruction and Development.
- Energy Charter Secretariat (2006), *Cogeneration and District Heating: Best Practices for Municipalities*, Brussels, March.
- Eurofound (2012), *Serbia: Industrial relations profile*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- European Commission (2007), *Handbook on implementation of the services directive*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2010), *Detailed report on the implementation by Member States of Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time ('The Working Time Directive')*, Commission Staff Working Paper, SEC(2010) 1611 final, Brussels, 21 December.
- European Commission (2011), *EU Public Procurement Legislation: Delivering Results. Summary of the Evaluation Report*.
- European Commission (2012), *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*, Commission Staff Working Document, SWD(2012) 342 final, Brussels, 9 October.
- European Commission (2013), *EU Competition Law Rules applicable to State Aid: Situation as at 29 January 2013*, DG Competition.
- Hessel, Bart (2006), 'European integration and the supervision of local and regional authorities: Experiences in the Netherlands with requirements of European Community law', *Utrecht Law Review*, Vol. 2, No. 1, стр. 91–110.
- Hoogeven, Ybele and Teresa Ribeiro (2011), 'Urban Foresight from an Environmental Perspective', in *Urban Governance in the EU: Current Challenges and Future Prospects*, Committee of the Regions.
- Horvat, Andrej and Gunther Maier (2004), 'Regional development, Absorption problems and the EU Structural Funds: Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia', *ERSA conference papers*, ersa04p591, European Regional Science Association.
- Knezevic, Ivan (2010), 'Absorption Capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia', The Pontis Foundation and the Center for Democracy Foundation, Belgrade, July 2010.

- Lindberg, Gunnar, Andrew Copus, Moa Hedström and Liisa Perjo (2012), 'CAP Rural Development Policy in the Nordic Countries: What can we learn about implementation and coherence?' *NORDREGIO WORKING PAPER 2012:6*, Stockholm.
- Local Government Association (2010a), *Knowing me, knowing EU: Local Government Association guide to the impact of EU laws on Councils*, July.
- Local Government Association (2010b), *The impact of EU procurement legislation on councils*, December.
- Local Government Association (2011), *The impact of EU procurement legislation on councils: Case study report*, February.
- Lundkvist, Fredrik and Rozeta Aleksov (2013), 'A gender perspective concerning EU accession impact on local authorities in Serbia', memo drafted as part of the gender component of the present project.
- Lundström, Ilona (2011), *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä* (The change in local authorities' service procurement. A study of problems and their causes in public procurement of services in Finnish municipalities), Acta No. 227, Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Milić, Branislav (2011), 'Sličnosti i razlike između ruralnih teritorija Srbije, u prilog teritorijalnom pristupu', Beograd: Centar za održivu poljoprivredu i ruralni razvoj.
- MISA (2011), 'Strategy for Restructuring the Public Utility Companies in Serbia', Municipal Infrastructure Support Programme, Draft, 24 June.
- Regenergy (2007), *EU Structural funds for energy*, document developed as part of the RegEnergy INTERREG III C Network of pioneering communities and regions working on innovative heat energy solutions.
- Riksrevisionen (2012), *Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt*, RIR 2012:22 (More to simplify! Administration in structural funds projects, Swedish National Audit Office).
- Selanec, Goran (2011), 'Executive Summary', in *Positive Action Measures to Ensure Full Equality in Practice between Men and Women, including on Company Boards*, Report for the European Commission by the European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality.
- SOU (2011), *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*, Statens Offentliga Utredningar 2011:73 (In search of a good deal – analysis and experience of public procurement, official enquiry of the Swedish government).
- Statskontoret (2005), *EU:s påverkan på kommuner och landsting*, (The impact of the EU on municipalities and county councils, by the Swedish Agency for Public Management), 2005:12.
- Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2001), *Six år i EU* (Six years in the EU, by the Swedish associations of municipalities and county councils).

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)
352.07(497.11)

ЈАНГ, Дејвид

Извештај о анализи утицаја процеса приступања Европској унији на локалне самоуправе у Србији / [извештај саставио Дејвид Јанг ; превод Ивана Андрић]. - Београд : Стална конференција градова и општина - Савез градова и општина Србије, 2014 (Београд : Алта Нова). - 138 стр. : илустр. ; 26 см. - (Програм Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција)

Тираж 500. - Библиографија: стр. 137-138.

ISBN 978-86-88459-36-5

а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Локална самоуправа - Србија
COBISS.SR-ID 211329548



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
тел: 011 32 23 446
факс: 011 32 21 215
secretariat@skgo.org
www.skgo.org
www.facebook.org/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm